

CALIL SIMÃO

Doutoramento em Direito pela Universidade de Coimbra (PhD-ABD/PT)

Mestre em Direito Constitucional (ITE/BR)

Investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES/PT)

Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa de Direito Educacional (PUC/SP)

Presidente do Instituto Brasileiro de Combate à Corrupção (IBCC)

Advogado especialista em ações coletivas e Consultor Jurídico

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Teoria e Prática

5ª EDIÇÃO

Improbidade Administrativa - Teoria e Prática - 5ª Edição

© Calil Simão

EDITORA MIZUNO 2021

Revisão:

Douglas Dias Ferreira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

S588i Simão, Calil.
Improbidade administrativa: teoria e prática / Calil Simão. – 5.ed. – Leme, SP: Mizuno, 2021.
1034 p. : 17 x 24 cm

Inclui bibliografia
ISBN 978-65-5526-104-2

1. Improbidade administrativa – Legislação – Brasil. 2. Crimes contra a administração pública. I.
Título.

CDD 345.81

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

Nos termos da lei que resguarda os direitos autorais, é expressamente proibida a reprodução total ou parcial destes textos, inclusive a produção de apostilas, de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, reprográficos, de fotocópia ou gravação.

Qualquer reprodução, mesmo que não idêntica a este material, mas que caracterize similaridade confirmada judicialmente, também sujeitará seu responsável às sanções da legislação em vigor.

A violação dos direitos autorais caracteriza-se como crime incurso no art. 184 do Código Penal, assim como na Lei nº 9.610, de 19.02.1998.

O conteúdo da obra é de responsabilidade dos autores. Desta forma, quaisquer medidas judiciais ou extrajudiciais concernentes ao conteúdo serão de inteira responsabilidade dos autores.

Todos os direitos desta edição reservados à
EDITORA MIZUNO

Rua Benedito Zacariotto, 172 - Parque Alto das Palmeiras, Leme - SP, 13614-460
Correspondência: Av. 29 de Agosto, nº 90, Caixa Postal 501 - Centro, Leme - SP, 13610-210
Fone/Fax: (0XX19) 3571-0420

Visite nosso site: www.editoramizuno.com.br
e-mail: atendimento@editoramizuno.com.br

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO À PARTE I: OS ATOS	35
INTRODUÇÃO À PARTE II: A AÇÃO	37
INTRODUÇÃO À PARTE III: AS SANÇÕES	39

PARTE I: OS ATOS

CAPÍTULO I

Teoria da corrupção	43
1. Do poder.....	43
2. Da corrupção.....	44
2.1. Corrupção social	45
2.2. Corrupção do Estado	46
2.3. Agentes da corrupção	47
2.4. Algumas formas de corrupção	48
2.5. Fatores que favorecem a corrupção	49
2.6. Combate à corrupção.....	50

CAPÍTULO II

Da improbidade e suas congêneres	53
3. Improbidade/corrupção/desonestidade	53
4. Improbidade no setor privado.....	53
4.1. Improbidade trabalhista.....	53
4.2. Improbidade civil	54
4.3. Improbidade comercial.....	54
5. Improbidade no setor público	54
5.1. Improbidade eleitoral.....	55
5.2. Improbidade política ou político-administrativa	55
5.3. Improbidade administrativa	56
5.3.1. Desonestidade e Deslealdade	57
5.3.1.1. Deslealdade e quebra dos deveres funcionais: atos praticados em razão da função e do limite de aplicação da lei de improbidade administrativa.....	61

5.3.1.2. Sujeições do servidor público dentro e fora do serviço	63
5.3.2. Evolução do combate à improbidade administrativa	66
5.3.2.1. Constituições de 1824-1969	66
5.3.2.2. Decreto-Lei nº 3.240/41	70
5.3.2.3. Lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha)	71
5.3.2.4. Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto)	72
5.3.2.5. Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular)	74
5.3.2.6. Convenções	76
5.3.2.6.1. Convenção Interamericana contra a Corrupção	76
5.3.2.6.2. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	79
5.3.2.6.3. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais	81
5.3.2.7. Da responsabilidade prevista na Constituição de 1988: uma análise do § 4º do art. 37	83
5.3.2.7.1. Objeto da responsabilidade e suas limitações	84
5.3.2.7.2. Regime jurídico punitivo dos atos de improbidade administrativa	86
5.3.2.7.3. Natureza da responsabilidade	88
5.3.2.7.4. Competência legislativa em matéria de improbidade administrativa	91
5.3.2.7.5. Da forma como a responsabilidade deve ser buscada	94
5.3.2.7.6. Dos limites quanto aos sujeitos do ato ímprobo e quanto ao bem jurídico protegido	95
5.3.2.7.7. Classificação da norma constitucional quanto a sua eficácia	97
5.3.2.7.8. Requisitos para configuração do ato de improbidade administrativa	99
5.3.2.7.8.1. Presença de agente público	99
5.3.2.7.8.1.1. Improbidade administrativa como infração própria	100
5.3.2.7.8.2. Elemento subjetivo do agente	101
5.3.2.7.8.2.1. A negligência é um tipo especial de punibilidade	106
5.3.2.7.8.2.2. Impossibilidade de responsabilização objetiva: a figura particular do Prefeito	107
5.3.2.7.8.3. Ato ilícito: infração grave	108
5.3.2.7.8.3.1. Formas de conduta ilícita	109
5.3.2.7.8.3.1.1. Improbidade administrativa e simples ato ilícito: a necessidade de tipicidade da conduta	111
5.3.2.7.8.3.1.2. Os tipos primários incompletos e os atos de improbidade administrativa	112
5.3.2.7.8.3.1.3. Desnecessidade de ato danoso para configuração do ato de improbidade administrativa	114
5.3.2.7.8.3.2. Tentativa	115
5.3.2.7.8.4. Ato contra patrimônio público ou contra patrimônio particular de	

posse do poder público	119
5.3.2.7.8.5. Nexo Causal: Relação jurídica administrativa	121
5.3.2.8. Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção)	122
5.3.2.8.1. Objeto de regulamentação	128
5.3.2.8.2. Sujeitos sancionados	129
5.3.2.8.3. Responsabilidades	129
5.3.2.8.4. Administração Pública e agente público estrangeiros	130
5.3.2.8.5. Atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira	131
5.3.2.8.6. Responsabilização	132
5.3.2.8.6.1. Desconsideração da pessoa jurídica	132
5.3.2.8.6.2. Acordo de leniência	133
5.3.2.8.6.3. Responsabilização administrativa	134
5.3.2.8.6.3.1. Procedimento administrativo de responsabilização	135
5.3.2.8.6.3.2. Sanções aplicáveis	136
5.3.2.8.6.4. Responsabilização judicial	137
5.3.2.8.6.4.1. Procedimento judicial	137
5.3.2.8.6.4.2. Medida cautelar	138
5.3.2.8.6.4.3. Sanções aplicáveis	138
5.3.2.8.6.5. Aplicação isolada ou cumulativa das sanções	138
5.3.2.8.6.6. Aplicação das Leis nºs 12.846/2013 e 8.429/1992: relação dos sócios e administradores	139
5.3.3. Improbidade administrativa e agente público inábil	141
5.3.4. Improbidade administrativa e ato danoso: o ato danoso como ato ímprobo	143
5.3.5. Improbidade administrativa e improbidade disciplinar na seara pública	144
5.3.5.1. O Poder Judiciário não pode punir os deslizes funcionais simples	144
5.3.6. Mero inadimplemento contratual não configura improbidade administrativa: teoria da responsabilidade conexa	146
5.3.7. Breves comentários sobre a Lei nº 8.429/92	148
5.3.7.1. Conflito aparente de normas	151
5.3.7.2. (In)constitucionalidade da Lei de Improbidade Administrativa	153
5.3.7.2.1. Da (in)constitucionalidade material	154
5.3.7.2.2. Da (in)constitucionalidade formal	157

CAPÍTULO III

Mandato, cargo, emprego e função pública. Dos vínculos jurídicos de trabalho. Das investiduras dos agentes públicos

6. Vínculos jurídicos de trabalho	165
6.1. Mandato, cargo, emprego e função pública	165
6.2. Mandato	166

6.3. Cargo público	166
6.3.1. Cargo político	166
6.4. Emprego público	170
6.5. Função pública	171
7. Investidura dos agentes públicos	171
7.1. Investidura administrativa	171
7.2. Investidura política	172
7.3. Investidura originária	172
7.4. Investidura derivada	172
7.5. Investidura efetiva	172
7.6. Investidura em comissão	172
7.7. Investidura vitalícia	172
7.8. Investidura interina	173
8. Formação do vínculo jurídico	173
8.1. Eleição	173
8.2. Nomeação	174
8.3. Convocação	175
8.4. Designação	175
8.5. Contratação	176
8.6. Requisição e cessão	177

CAPÍTULO IV

Dos sujeitos ativos do ato de improbidade administrativa	179
9. Considerações iniciais: autoria, coautoria e participação	179
10. Agentes públicos	180
10.1. Agentes administrativos	180
10.2. Categorias de agentes públicos	181
10.2.1. Agentes públicos permanentes	181
10.2.1.1. Servidor público	181
10.2.1.2. Servidor estatutário	181
10.2.1.3. Empregado público	182
10.2.2. Agentes públicos temporários	182
10.2.2.1. Servidor temporário	182
10.2.2.2. Agentes honoríficos	183
10.2.2.3. Agentes credenciados	184
10.2.3. Agentes delegados	184
10.2.3.1. Exercício de serviço público por meio de concessão, permissão ou convênio	185
10.2.4. Agentes políticos: dos sujeitos à responsabilidade especial: Chefe do Executivo,	

Ministros de Estado nos atos conexos e Ministros do Supremo Tribunal Federal, entre outros.....	188
10.2.4.1. Membros do Poder Legislativo	193
10.2.5. Responsabilidade do funcionário irregular ou funcionário de fato	193
10.3. Agentes públicos por equiparação ou ficção legal.....	196
11. Terceiro	196
11.1. Terceiro coautor do ato de improbidade administrativa.....	197
11.2. Participação material do terceiro: induzir ou concorrer	198
11.2.1. Induzir.....	198
11.2.2. Concorrer	199
11.3. Beneficiário do ato de improbidade.....	199
11.3.1. Benefício direto	200
11.3.2. Benefício indireto.....	201
12. Sujeito ativo próprio e impróprio.....	201

CAPÍTULO V

Dos sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa.....	203
13. Pessoas jurídicas de direito público	203
13.1. Pessoas jurídicas de direito público interno.....	203
13.1.1. Administração Direta: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios	204
13.1.2. Administração Indireta: fundação, autarquia, sociedade de economia mista, empresa pública e sociedade sob controle acionário do Estado	204
13.2. Pessoas jurídicas de direito público externo	207
14. Pessoas jurídicas de direito privado	208
14.1. Entidades que gerenciam dinheiro público: sociedades, associações e fundações, entre outras	208
14.2. Entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com o seu patrimônio ou com a sua receita anual	208
14.3. Entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público ..	211
14.4. Situação específica dos sindicatos	211
14.5. Situação específica dos partidos políticos	214
14.6. Empresa privada incorporada ao patrimônio público	215

CAPÍTULO VI

Dos princípios constitucionais da administração pública.....	217
15. Princípios e regras jurídicas: os princípios constitucionais	217
15.1. Princípios constitucionais da administração pública	218
15.1.1. Princípio da legalidade.....	218
15.1.2. Princípio da impessoalidade	219

15.1.3. Princípio da moralidade administrativa	220
15.1.3.1. Distinção entre imoralidade administrativa e improbidade administrativa	222
15.1.4. Princípio da eficiência	223
15.1.5. Princípio da publicidade	224
15.1.6. Impossibilidade de configuração de atos de improbidade administrativa por simples violação de princípios	225

CAPÍTULO VII

Dos atos de improbidade administrativa em espécie..... 231

16. Atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito	231
16.1. Conceito de enriquecimento ilícito	231
16.2. Distinção entre enriquecimento ilícito e enriquecimento sem causa.....	231
16.3. Requisitos gerais para configuração do tipo legal.....	233
16.3.1. Enriquecimento ilícito e funcionários de entidades privadas	240
16.3.2. Natureza do patrimônio objeto do aumento ilícito.....	241
16.4. Sujeito apenas investido e agente público afastado	242
16.5. Formas de implementação do enriquecimento ilícito	243
16.5.1. Recebimento de vantagem indevida por meio de comissão, percentagem, gratificação ou presente	243
16.5.2. Facilitação de negócio superfaturado	246
16.5.3. Facilitação de negócio subfaturado	248
16.5.4. Favorecimento pessoal por utilização de bens públicos ou por tráfico de influência...	249
16.5.5. Tolerar atividade ilícita.....	253
16.5.6. Emitir declaração falsa.....	257
16.5.7. Evolução patrimonial ilegal	259
16.5.8. Prestação ilegal de serviço externo	262
16.5.9. Intermediação ilegal em liberação e aplicação de verbas públicas	264
16.5.10. Omissão ilegal.....	266
16.5.11. Incorporação ilegal de patrimônio público	267
16.5.12. Utilização ilegal de patrimônio público	269
17. Atos de improbidade que causam prejuízo ao erário (LIA, art. 10)	271
17.1. O que se entende por erário	275
17.2. O dano como requisito do ato ímprobo	277
17.3. Formas de implementação do prejuízo ao erário.....	278
17.3.1. Facilitação ou concorrência na incorporação de patrimônio público	278
17.3.2. Utilização ilegal de patrimônio público	279
17.3.3. Doação ilegal de patrimônio público	280
17.3.4. Alienação, locação de patrimônio público ou prestação de serviço público por preço inferior ao de mercado	282

17.3.5. Aquisição, permuta, locação ou contratação de serviço por preço superior ao de mercado.....	283
17.3.6. Operação financeira ilegal	284
17.3.7. Concessão ilegal de benefício administrativo ou fiscal.....	287
17.3.8. Frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo ou dispensá-los indevidamente.....	289
17.3.9. Ordenar ou permitir a realização de despesas ilegais	296
17.3.10. Agir negligentemente no trato da coisa pública	299
17.3.11. Liberação ilegal de verba pública e desvio de finalidade	301
17.3.12. Enriquecimento ilícito de terceiro	305
17.3.13. Utilização ilegal de patrimônio público	306
17.3.14. Gestão associada ilegal	307
17.3.15. Contrato de rateio sem prévia dotação orçamentária	311
17.3.16. Incorporação ilegal de patrimônio público mediante celebração de parcerias	313
17.3.17. Utilização ilegal de patrimônio público por particular por meio de termo de parceria	314
17.3.18. Parcerias ilegais com entidades privadas.....	315
17.3.19. Negligenciar na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas ...	316
17.3.20. Liberação ilegal de recursos para a iniciativa privada	317
17.4. Dos Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário (LIA, art. 10-A).....	318
18. Atos de improbidade que apenas atentam contra os princípios da administração pública (LIA, art. 11)	324
18.1. Formas de lesão a princípios	325
18.1.1. Ato administrativo ilegal	326
18.1.2. Prevaricação	327
18.1.3. Quebra de sigilo funcional.....	328
18.1.4. Negar publicidade aos atos oficiais	332
18.1.5. Frustrar a licitude de concurso público	335
18.1.6. Deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo.....	337
18.1.7. Divulgação indevida de medida política ou econômica	340
18.1.8. Descumprimento de normas relativas, parcerias junto ao terceiro setor	342
18.1.9. Descumprimento de requisitos de acessibilidade	343

CAPÍTULO VIII

Das excludentes	347
19. Excludentes de ilicitude. Considerações iniciais	347
19.1. Estado de necessidade	347
19.2. Exercício regular do direito.....	348
19.3. Estrito cumprimento de um dever legal.....	348
20. Excludentes de culpabilidade. Considerações iniciais	349

20.1. Menoridade	349
20.2. Distúrbios mentais.....	349
20.3. Inexigibilidade de conduta diversa	350
20.3.1. Coação irresistível	350
20.3.2. Obediência hierárquica	350
20.4. Erro de fato e erro de direito	350
21. Excludentes da punibilidade. Considerações iniciais.....	351
21.1. Morte do agente	352
21.2. Anistia	352
21.3. Indulto e Graça.....	352
21.4. Prescrição e Decadência	352
21.5. Perdão Judicial.....	354

PARTE II: A AÇÃO

CAPÍTULO IX

Da Ação de Improbidade Administrativa.....	359
22. Ação de Improbidade Administrativa, Ação Popular e Ação Civil Pública: objetos distintos	359
22.1. O caráter repressivo-reparatório acessório: objeto da ação de improbidade administrativa	362
23. Natureza da ação de improbidade administrativa	364
24. Procedimento especial obrigatório	367
24.1. Inaplicabilidade das Leis nºs 7.347/85 e 8.078/90.....	370
24.1.1. A criação da ação de improbidade típica: a inadequação da dicotomia da ação ..	373
24.2. Extinção do rito ordinário e aplicação do procedimento comum.....	375

CAPÍTULO X

Do procedimento administrativo: A persecução do ilícito	377
25. Formas de investigação	377
25.1. Processo administrativo	377
25.1.1. Conceito	377
25.1.2. Autoridade competente	380
25.1.3. Legislação aplicável	381
25.1.4. Arquivamento	385
25.2. Inquérito policial	385
25.2.1. Conceito	385
25.2.2. Autoridade competente	391
25.2.3. Legislação aplicável	392
25.2.4. Arquivamento e desarquivamento ou reabertura.....	392

25.3. Inquérito civil	393
25.3.1. Conceito	393
25.3.1.1. Procedimento Preparatório – PPIC.....	396
25.3.2. Autoridade competente.....	398
25.3.2.1. Incompetência funcional	399
25.3.3. Legislação aplicável.....	400
25.3.4. Arquivamento, desarquivamento ou reabertura.....	400
25.3.5. Recursos no inquérito civil	401
25.4. Comissão especial de investigação	403
25.5. Investigação particular	404
25.6. Compromisso extrajudicial e judicial: a transação, conciliação ou acordo na LIA	405
25.6.1. Modelos de resposta estatal ao ilícito	410
25.6.2. Acordo de não persecução cível: do projeto à redação final	410
25.6.2.1. Vantagens do acordo de não persecução cível	413
25.6.2.2. Condições fixadas no acordo não possuem natureza jurídica de pena	413
25.6.2.2.1. O caráter “punitivo” das medidas alternativas	415
25.6.2.3. Natureza jurídica.....	415
25.6.2.3.1. Distinção entre termo de ajuste de conduta, acordo de leniência ou <i>plea bargaining</i>	417
25.6.2.3.1.1. Uso do acordo para modular a decisão de mérito e estabelecer penas	418
25.6.2.3.2. Elementos a serem considerados na proposta de consensualidade	418
25.6.2.3.2.1. A escolha da forma de atuação adequada à tutela dos interesses sociais em disputa: adequação, tempestividade e efetividade	419
25.6.2.3.2.2. Retroatividade do acordo	420
25.6.2.3.3. Celebração conjunta com o acordo de não persecução penal.....	421
25.6.2.3.4. Cláusula resolutiva: tácita, implícita e expressa.....	421
25.6.2.4. Princípios constitucionais que autorizam o instituto	422
25.6.2.4.1. Princípio da celeridade processual.....	423
25.6.2.4.2. Princípio da eficiência: a efetividade processual	423
25.6.2.4.3. Princípio da economia processual.....	424
25.6.2.5. A constitucionalidade do § 1º do art. 17 da LIA: ausência de violações ao devido processo legal, à legalidade, à ampla defesa, à presunção de inocência e ao juiz natural.....	424
25.6.2.6. Regulamentação.....	425
25.6.2.6.1. Resolução CSMP/PE nº 01/2020.....	426
25.6.2.7. Requisitos para celebração do acordo: pressupostos de validade.....	427
25.6.2.7.1. Indícios veementes do ilícito e sua autoria: não for caso de arquivamento	428
25.6.2.7.2. Voluntariedade objetiva	429

25.6.2.7.2.1. Exceção ao princípio da obrigatoriedade da ação pública coletiva: a motivação na escolha da forma de tutela do interesse público	429
25.6.2.7.2.2. Juízo de probabilidade de culpabilidade	430
25.6.2.7.3. Confissão detalhada do compromissário: inexistência de <i>plea bargaining</i>	430
25.6.2.7.3.1. Requisitos intrínsecos	432
25.6.2.7.3.1.1. Verossimilhança	432
25.6.2.7.3.1.2. Clareza objetiva	432
25.6.2.7.3.1.3. Persistência fática (ou uniformidade).....	432
25.6.2.7.3.1.4. Coincidência.....	432
25.6.2.7.3.2. Requisitos formais	432
25.6.2.7.3.2.1. Pessoalidade.....	433
25.6.2.7.3.2.2. Espontaneidade	433
25.6.2.7.3.2.3. Imputabilidade	433
25.6.2.7.3.2.4. Previsão de medidas alternativas de interesse social: abrangência e conteúdo material do acordo.....	433
25.6.2.7.3.2.4.1. Obrigações que não podem ser convencionadas.....	434
25.6.2.7.3.2.4.2. Obrigações que podem ser convencionadas.....	435
25.6.2.7.3.2.5. Autoridade funcionalmente competente.....	435
25.6.2.7.3.2.5.1. Autoridade incompetente	436
25.6.2.7.3.2.6. Documento escrito e devidamente assinado pelas partes signatárias.....	436
25.6.2.8. Legitimidade: Ministério Público e pessoa jurídica interessada.....	436
25.6.2.9. Momento da celebração	437
25.6.2.9.1. Fase extrajudicial.....	437
25.6.2.9.1.1. Controle administrativo do Conselho Superior do Ministério Público	438
25.6.2.9.1.1.1. Dispensa de revisão por Órgão Superior.....	442
25.6.2.9.1.1.2. Necessidade ou não de homologação judicial do acordo extrajudicial	442
25.6.2.9.1.2. Diversos signatários	443
25.6.2.9.2. Fase judicial.....	444
25.6.2.9.2.1. Limitações do objeto do acordo em razão do momento processual	445
25.6.2.9.2.2. Intervenção obrigatória do Ministério Público	446
25.6.2.9.2.3. Intervenção dos demais colegitimados: intimação e citação.....	446
25.6.2.9.2.4. Interrupção do prazo da contestação	447
25.6.2.10. Controle jurisdicional.....	447
25.6.2.10.1. Limites do controle jurisdicional: natureza jurídica do ajuste, imparcialidade e sistema acusatório	448
25.6.2.10.2. Recursos da decisão judicial	449
25.6.2.10.3. Homologação de acordo pelo Tribunal.....	450

25.6.2.10.4. Reexame necessário.....	450
25.6.2.11. Consequências jurídicas.....	451
25.6.2.11.1. Natureza jurídica da decisão homologatória.....	451
25.6.2.11.2. Homologação do acordo.....	452
25.6.2.11.3. Descumprimento do acordo: cláusula resolutiva implícita.....	452
25.6.2.11.4. Cumprimento integralmente do acordo.....	454
25.6.2.11.5. Não homologação da proposta aceita.....	454
25.6.2.11.5.1. Remessa ao Procurador Geral de Justiça.....	455
25.6.2.11.6. Efeito <i>erga omnes</i>	455
25.6.2.11.6.1. Pessoa jurídica interessada e lesados individualmente (não participantes).....	456
25.6.2.12. Invalidade e complementação.....	456
25.6.2.13. Revisão da decisão e do acordo homologado.....	457
25.6.2.13.1. Coisa julgada <i>rebus sic stantibus</i> : revisão do acordo.....	458
25.6.3. Transação, acordo ou conciliação na Lei Anticrime.....	459
25.7. Procedimentos de investigação e a presença do princípio do contraditório e da publicidade.....	460
25.7.1. Necessidade de confirmar as provas em juízo.....	462
26. Do poder-dever de requisitar investigação.....	462
26.1. A requisição pode ser indeferida?.....	465
26.2. Forma e conteúdo da requisição.....	466
26.3. Pode o juiz requisitar uma investigação?.....	466
27. Desnecessidade de procedimento administrativo prévio à ação de improbidade.....	466
28. Direito de representação.....	468
29. Algumas medidas de investigação.....	470
29.1. Escuta telefônica.....	470
29.2. Quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados.....	472
29.3. Acordos de colaboração (acordo de leniência e delação premiada).....	474
30. Coexistência dos procedimentos administrativos de investigação.....	474
31. Trancamento dos “procedimentos” administrativos.....	475

CAPÍTULO XI

Petição Inicial.....	477
32. Petição inicial.....	477
32.1. Breves considerações.....	477
32.2. Endereçamento: a competência.....	479
32.2.1. Competência em razão da matéria: atos de improbidade administrativa.....	480
32.2.2. Competência em razão da pessoa (<i>ratione personae</i>).....	481
32.2.2.1. Foro por prerrogativa de função (<i>intuitu functionae</i>).....	481

32.2.2.2. Competência por força de compreensão.....	485
32.2.2.3. Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho	489
32.2.2.4. O Ministério Público Federal e a Sociedade de Economia Mista	497
32.2.3. Da competência de foro	501
32.2.4. Da prevenção prevista na LIA.....	505
32.2.4.1. Prevenção e demandas afins	507
32.2.4.2. Distribuição por dependência	507
32.3. Interesse de agir.....	508
32.3.1. Prazo para a propositura da ação.....	510
32.4. Legitimidade ativa	510
32.4.1. Legitimado ordinário.....	511
32.4.1.1. Pessoa jurídica interessada.....	511
32.4.1.1.1. Legitimidade e/ou autorização do Procurador-Geral do Estado.....	518
32.4.1.2. Litisconsórcio ativo.....	519
32.4.2. Legitimado extraordinário.....	521
32.4.2.1. Ministério Público.....	521
32.4.2.1.1. Princípio do promotor natural	529
32.4.2.1.2. Legitimidade do Procurador-Geral de Justiça	530
32.4.2.1.3. Dos grupos especializados no combate à improbidade administrativa	531
32.4.3. Natureza da legitimação: concorrente e disjuntiva	532
32.5. Legitimidade passiva.....	533
32.5.1. O litisconsórcio passivo necessário	534
32.6. A causa de pedir: os fatos e fundamentos jurídicos.....	535
32.6.1. Fato jurídico, ato jurídico e suporte fático.	536
32.7. Pedido	538
32.7.1. Possibilidade jurídica do pedido.....	540
32.7.2. Pedido certo e genérico na LIA.....	541
32.7.3. Tutela reparatória: o ressarcimento do dano	542
32.7.3.1. Tutela reparatória em pecúnia ou pelo equivalente monetário	544
32.7.3.2. Tutela reparatória na forma específica	544
32.7.3.2.1. Tutela reparatória na forma específica e onerosidade excessiva.....	545
32.7.4. Cumulação de pedidos	546
32.7.4.1. Tutela contra o ilícito.....	548
32.7.4.1.1. Tutela contra o ilícito de efeitos instantâneos.....	549
32.7.4.1.2. Pedido declaratório ou desconstitutivo	550
32.7.4.2. Tutela contra o ilícito e terceiros	553
32.7.4.3. Pedido condenatório em prol dos particulares lesados	553
32.8. Valor da causa.....	554

32.9. Antecipação de despesas	555
CAPÍTULO XII	
Do Processo Judicial	559
33. Juízo prévio de admissibilidade.....	559
33.1. Considerações sobre a decisão	561
33.1.1. Natureza da decisão preliminar	561
33.1.2. Liminar <i>inaudita altera pars</i>	562
33.1.3. Recurso e hipóteses de cabimento.....	563
33.1.3.1. Prazo e contagem.....	563
33.1.4. Possibilidade de sua inclusão por medida provisória	563
33.2. Notificação obrigatória: nulidade absoluta	566
33.2.1. Defesa prévia e ações de improbidade típicas e atípicas: a impropriedade da dicotomia.....	574
33.2.2. Recursos repetitivos: ação de improbidade administrativa típica e defesa prévia	576
33.2.3. Forma e conteúdo da notificação.....	577
33.2.4. Contagem do prazo para apresentação da manifestação por escrito	581
33.3. Forma e conteúdo da manifestação por escrito	582
33.3.1. Inexistência de ato de improbidade administrativa ou improcedência da ação	583
33.3.2. Inadequação da via eleita	584
33.4. Desnecessidade de habilitação técnica para prestar informações preliminares	585
33.5. O dever de fundamentar o recebimento.....	586
33.6. O indeferimento liminar da petição inicial e a improcedência liminar do pedido.....	588
33.6.1. Indeferimento da petição inicial.....	590
33.6.2. Improcedência <i>prima facie</i> ou improcedência liminar do pedido.....	591
33.6.2.1. Intimação da sentença.....	594
33.6.3. Recurso da decisão liminar.....	595
33.6.3.1. Contagem do prazo para a interposição.....	598
33.6.3.2. Julgamento da causa pelo tribunal	601
34. Da citação e da intimação obrigatória (entidade lesada e MP).....	603
34.1. Audiência de conciliação ou de mediação	607
34.1.1. Características do ajuste.....	610
35. Intervenção de terceiros na LIA.....	611
35.1. Intervenção da pessoa jurídica interessada.....	612
35.1.1. Momento da intervenção e poderes.....	612
35.2. Intervenção do Ministério Público	615
35.2.1. Momento da intervenção e poderes.....	615
35.3. Intervenção do ' <i>amicus curiae</i> '	618

35.3.1. Momento da intervenção e poderes.....	622
36. Da defesa	624
36.1. Contestação	624
36.1.1. Forma, conteúdo e prazo	624
36.1.1.1. (In)competências absoluta e relativa	625
36.2. Ação incidental: Reconvensão ou ação declaratória	626
36.3. Exceções instrumentais	628
37. Julgamento antecipado ou instrução processual	629
37.1. Saneamento do processo	630
37.2. Das provas	632
37.2.1. Necessidade de a inicial vir acompanhada de fortes indícios.....	634
37.2.1.1. Impossibilidade de apresentação de prova: a justificativa.....	635
37.2.2. Ônus da prova.....	635
37.2.2.1. Novo CPC, ônus da prova e improbidade administrativa	638
37.2.3. Fato negativo	639
37.2.4. Fato negativo e princípio da presunção de constitucionalidade dos atos administrativos.....	641
37.2.5. Inversão do ônus da prova no direito punitivo	642
37.2.6. Confirmação em Juízo das provas colhidas em investigação: cerceamento de defesa.....	644
37.2.7. Coisa julgada criminal no cível.....	645
38. Litispendência, conexão e continência: a coexistência de ação civil pública, ação popular, ação de improbidade administrativa e ação individual.....	646
39. Revelia.....	649
39.1. Revelia e citação por edital ou hora certa	651
40. Suspensão do processo	653
40.1. Morte do improbo: adequação do pedido	654
40.2. Prejudicialidade e preliminariedade	658
40.2.1. Verificação de fato tipificado como crime.....	658
41. Sentença	660
41.1. Conteúdo da sentença: a impossibilidade de antecipação de tutela na sentença	661
41.2. Tipos de sentença	664
41.2.1. Sentença de procedência	664
41.2.1.1. Sentença condenatória	664
41.2.1.1.1. Sentença condenatória-sancionatória	665
41.2.1.1.2. Sentença condenatória-reparatória	665
41.2.1.1.3. Sentença condenatória-mandamental.....	665
41.2.1.2. Sentença declaratória/desconstitutiva	666
41.2.2. Sentença de improcedência.....	666
41.2.2.1. Sentença absolutória	666

41.3. Efeitos secundários da condenação	666
41.3.1. Hipoteca judiciária.....	667
41.3.2. Inelegibilidade	668
41.3.3. Inelegibilidade e Tribunal Superior Eleitoral – TSE: limitação da competência	672
41.4. Coisa julgada: os seus limites	673
41.5. Fundamento da sentença.....	678
42. Do recurso da sentença e efeitos.....	681
42.1. Modificação da sentença.....	685
42.2. Embargos de Declaração, Apelação, Recurso Especial e Recurso Extraordinário	686
42.2.1. Correção da subsunção, individualização e dosimetria pelo Superior Tribunal de Justiça: inaplicabilidade da Súmula nº 07	688
42.3. Remessa necessária.....	691
43. Litigância de má-fé	693
44. Sucumbência.....	696
45. Abandono e desistência da ação	697
46. Impossibilidade de ação rescisória 'pro societate'.....	700

CAPÍTULO XIII

Medidas excepcionais de defesa	703
47. Reclamação.....	703
48. Mandado de Segurança	704
48.1. Acordo de leniência.....	708

PARTE III: AS SANÇÕES

CAPÍTULO XIV

O prisma constitucional das sanções	711
49. A ordem social e jurídica: a sanção.....	711
50. As sanções decorrentes da conduta ímproba – individualização da pena: a dosimetria	714
50.1. O devido processo legal substancial.....	720
50.2. Multiplicidade de atos ímprobos.....	722
51. Limite temporal e a aplicação da LIA.....	725
52. Natureza jurídica das sanções	727
52.1. Prescritibilidade dos ilícitos civis	730
53. Princípio da demanda e da inércia da jurisdição: regras da correlação, adstrição ou congruência	731
54. Da transmissão das penas: o princípio da personificação da pena	738
55. A correta interpretação do inc. I do art. 21	744
56. O princípio da independência entre as responsabilidades.....	748

57. Possibilidade jurídica e aplicação das sanções	753
58. A culpabilidade do agente ímprobo	754

CAPÍTULO XV

Dos sujeitos às sanções	759
59. Agente público	759
59.1. Servidor público	760
59.2. Agentes políticos	760
60. Particulares	769
60.1. Pessoa física	770
60.2. Pessoa jurídica	771
60.2.1. Aplicação da Lei nº 12.846/13 e alteração promovida pela MP nº 703/15	775

CAPÍTULO XVI

Das sanções cautelares. Situações de urgência e evidência	777
61. Tutelas provisórias de urgência e evidência	777
61.1. Pretensão provisória na LIA: objetos	778
61.2. Processo e medida de urgência	778
61.2.1. Medida satisfativa, antecedente e incidente	778
61.3. Procedimentos da tutela provisória de urgência	779
61.3.1. Medida incidental	781
61.3.2. Medida preparatória ou antecedente	781
61.4. Competência	781
61.4.1. Competência no tribunal	781
61.4.2. Prevenção do Juízo	781
61.5. Duração da tutela cautelar antecedente	782
61.5.1. Perda da eficácia por decurso temporal: falta de ajuizamento da ação principal	782
61.5.2. Perda da eficácia por decurso temporal: falta de execução da medida deferida	782
61.5.3. Perda da eficácia por extinção do processo principal	783
61.5.4. Eficácia da medida cautelar e extinção	783
61.5.4.1. Impossibilidade de renovação de pretensão cautelar extinta por perda de eficácia com base no mesmo fundamento	783
61.5.4.2. Impossibilidade de renovação de pretensão cautelar em razão da extinção da medida cautelar por qualquer motivo	784
61.6. Extinção da medida cautelar	784
61.6.1. Processamento da extinção	784
62. Sanção de indisponibilidade de bens ou valores	784
62.1. Indisponibilidade de bens e valores como tutela da evidência e urgência	788

62.1.1. Fundamento da indisponibilidade de bens e valores como tutela da evidência	791
62.1.1.1. Fundados indícios de responsabilidade.....	792
62.1.1.2. Tutela da evidência punitiva	793
63. Inscrição da indisponibilidade no registro de imóveis	794
64. Do objeto e suas limitações.....	797
64.1. Morte do ímprobo: a herança e o bem de família legal	805
65. Hipóteses de indisponibilidade de bens e valores: requisitos gerais	807
65.1. O <i>fumus boni iuris</i> e <i>periculum in mora</i> como requisitos da medida cautelar	808
65.1.1. A indisponibilidade de bens e valores, a tutela da evidência e o novo CPC.....	813
65.1.2. Indisponibilidade de bens e STJ – Tema 701: contornos jurídicos	815
65.1.2.1. Evidência: verossimilhança das alegações	817
65.1.2.2. Discricionariedade judicial e o dever de motivar o convencimento de modo claro e preciso	818
65.1.2.2.1. Requisitos	819
65.1.2.2.2. Ausência de evidência em caso de justificação por ausência de provas ..	820
65.1.2.2.3. Roteiro para análise da verossimilhança.....	820
65.2. Indisponibilidade de bens, no caso de perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ..	821
65.3. Indisponibilidade de bens no caso de ressarcimento do dano.....	823
65.4. Ilegalidade da indisponibilidade de bens para tutelar a multa civil.....	824
66. Indisponibilidade genérica é ilegal.....	825
67. Execução da medida e efeitos	826
68. O depositário na indisponibilidade de bens e valores	831
69. Medida cautelar no bojo do processo de conhecimento: a fungibilidade das medidas	834
70. A Indisponibilidade de bens e valores e outros créditos	835
71. Do sequestro previsto pela LIA.....	838
72. O instituto da caução e a indisponibilidade de bens e valores.....	841
73. Afastamento temporário da função pública.....	843
74. Concurso de credores: a insolvência civil	849
75. Coisa julgada e decisão cautelar: revogação e modificação.....	852

CAPÍTULO XVII

Das sanções principais.....	855
76. Sanções principais	855
76.1. Colaboração premiada e Lei de Improbidade Administrativa	855
77. Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio	860
77.1. A perda de bens ou valores como instrumento de efetividade da sanção de ressarcimento	864
78. Ressarcimento integral do dano.....	865
78.1. Ressarcimento pelo equivalente monetário e na forma específica	874
78.2. O que significa demonstrar o dano	876
78.3. Da demonstração do dano na liquidação de sentença	877

78.4. Ação complementar de ressarcimento	880
78.5. O ressarcimento do dano e os agentes políticos	881
78.6. Ressarcimento do dano e decisão do Tribunal de Contas	882
78.7. O ressarcimento previsto na hipótese de lesão a princípios administrativos: o dano moral e a pessoa jurídica de direito público	890
79. Perda da função pública	895
79.1. Interpretação <i>in malam partem</i> e STJ: inconstitucionalidade do banimento	916
80. Suspensão dos direitos políticos	919
81. Multa civil	926
82. 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	928
82.1. Cadastro Nacional de Pessoas Físicas e Jurídicas Proibidas de Contratar, de Receber Benefícios ou Incentivos Fiscais ou Creditícios	937
83. Da declaração de invalidade do ato ímprobo	939
83.1. Elementos para declaração de invalidade	941
83.2. Da prescrição do pedido de invalidade	942
 CAPÍTULO XVIII	
Do cumprimento da sentença	945
84. Considerações gerais	945
85. Do cumprimento da sanção de perda de bens ou valores	947
86. Do cumprimento da sanção de ressarcimento do dano	948
87. Do mandado judicial de cancelamento ou transferência de domínio	952
88. Do cumprimento da sanção da proibição de contratar ou receber benefícios fiscais ou creditícios	955
89. Do cumprimento da sanção de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos	955
90. Do cumprimento da sanção de multa civil	960
90.1. Cobrança da pena de multa: juros e atualização monetária	960
 CAPÍTULO XIX	
Da prescrição e da eficácia do decisório	963
91. Da prescrição	963
91.1. Termo inicial da prescrição: <i>actio nata</i> e análise funcional	972
91.1.1. Ônus da prova	975
91.2. Prescrição e vários demandados	976
91.3. Prescrição da pretensão executória	976
92. Prescrição e ressarcimento do dano: segurança jurídica x indisponibilidade do patrimônio público ...	977
93. O litisconsórcio passivo necessário: condição de eficácia da sanção	982
93.1. Necessidade de inclusão de agente público no pólo passivo	986

ANEXO PRÁTICO

• Petição inicial – Medida cautelar preparatória.....	989
• Petição inicial – Ministério público.....	991
• Petição inicial – Entidade política (União, Estado, Distrito Federal ou município).....	993
• Petição inicial – Entidade privada.....	994
• Manifestação por escrito	996
• Decisão de recebimento da ação	997
• Contestação	999
• Sentença	1000
• Fluxograma.....	1002
• Modelo de acordo de não persecução cível.....	1003
• Modelo de decisão homologatória.....	1006

ANEXO LEGISLATIVO

(Disponível *on-line* pelo QR-Code ou endereço abaixo)

- Decreto-lei nº 3.240, de 8 de maio de 1941 – DOU de 31.12.41
- Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950
- Lei nº 3.164, de 1 de junho de 1957
- Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958
- Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967
- Lei nº 7.106, de 28 de junho de 1986
- Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992
- Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002
- Convenção Interamericana Contra a Corrupção
- Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006
- Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção
- Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965
- Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985
- Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013
- Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000
- Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais
- Ato normativo nº 484-CPJ, de 5 de outubro de 2006
- Resolução nº 23, de 17 setembro de 2007
- Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017
- Resolução nº 01/2020
- Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014

**ACESSE O CONTEÚDO DOS ANEXOS
PRÁTICOS E LEGISLATIVOS ON-LINE:**

Escaneie o código com seu **smartphone** ou acesse:
<https://diariododireito.com.br/#/qrcodeshow/10>

