

# Sumário

---

*Nota introdutória*, xv

## **1 Princípios constitucionais da administração pública, 1**

- 1.1 Conteúdo do capítulo, 1
- 1.2 Princípios e regras, 2
- 1.3 Princípios constitucionais, 4
- 1.4 Princípios expressos, 7
  - 1.4.1 Legalidade administrativa, 7
  - 1.4.2 Impessoalidade administrativa, 10
  - 1.4.3 Moralidade administrativa, 12
  - 1.4.4 Publicidade administrativa, 16
  - 1.4.5 Eficiência administrativa, 19
- 1.5 Princípios decorrentes do regime, 22
  - 1.5.1 Interesse público, 23
  - 1.5.2 Motivação, 24
  - 1.5.3 Legitimidade, 26
  - 1.5.4 Proporcionalidade/razoabilidade, 27
- 1.6 Subprincípios, 29
  - 1.6.1 Subprincípio da licitação, 32
  - 1.6.2 Subprincípio da prescrição administrativa, 32
  - 1.6.3 Subprincípio da responsabilidade civil do Estado, 32
- 1.7 Princípios de estruturação, 33



## **2 Deveres do pessoal administrativo, 35**

- 2.1 Dever geral de probidade, 35
  - 2.1.1 Efeitos do art. 4º da Lei nº 8.429/92, 36
  - 2.1.2 Destinatários do dever de probidade, 36
  - 2.1.3 Sentido e extensão do verbo *velar*, 37
  - 2.1.4 Dever de abstenção, 39
  - 2.1.5 Extensão funcional do dever de probidade, 39
- 2.2 Declaração de bens e valores, 41
- 2.3 Conflitos de interesses, 43
- 2.4 Códigos de conduta, 45
- 2.5 Deveres estatutários, 48

## **3 Lei de improbidade administrativa, 51**

- 3.1 Conteúdo do capítulo, 51
- 3.2 Lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo Godói-Ilha), 52
- 3.3 Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto), 53
- 3.4 Projeto de Lei nº 1.446/91 e substitutivo do Senado, 55
- 3.5 Improbidade na Constituição Federal, 57
- 3.6 Inconstitucionalidade da Lei nº 8.429/92, 61
  - 3.6.1 Inconstitucionalidade formal, 61
  - 3.6.2 Inconstitucionalidade material, 64
- 3.7 Sistematização da Lei nº 8.429/92, 67

## **4 Ato de improbidade administrativa, 69**

- 4.1 Administração pública e improbidade, 69
- 4.2 Atos de improbidade administrativa, 71
- 4.3 Qualificação jurídica e concorrência de normas, 75
- 4.4 Itinerário de caracterização, 77
- 4.5 Elemento volitivo, 79
  - 4.5.1 Responsabilidade subjetiva, 80
  - 4.5.2 Dolo e má-fé, 80
  - 4.5.3 Culpa, 81
- 4.6 Ilícito civil e político-administrativo, 83

## **5 Improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito, 87**

- 5.1 Conteúdo do capítulo, 87
- 5.2 Estrutura do enriquecimento ilícito, 88
  - 5.2.1 Perfil do enriquecimento por improbidade, 91

- 5.2.2 Vantagem patrimonial ilícita, 92
- 5.2.3 Dolo, 94
- 5.3 Estratégia de suficiência legal, 95
- 5.4 Espécies de enriquecimento ilícito, 96
- 5.5 Atos de improbidade previstos no art. 9º, 98
  - 5.5.1 Recepção de vantagem indevida, 98
  - 5.5.2 Vantagem para facilitar negócio superfaturado, 100
  - 5.5.3 Vantagem para facilitar negócio subfaturado, 101
  - 5.5.4 Uso de pessoal e da máquina administrativa, 104
  - 5.5.5 Recepção de vantagem para tolerar atividade criminosa, 106
  - 5.5.6 Recepção de vantagem para fazer declaração falsa, 108
  - 5.5.7 Patrimônio a descoberto, 109
  - 5.5.8 Aceitação de vínculo profissional externo, 114
  - 5.5.9 Percepção de vantagem para intermediação de verba, 115
  - 5.5.10 Recepção de vantagem para não agir, 117
  - 5.5.11 Apropriação de valores públicos, 118
  - 5.5.12 Uso de valores públicos, 119

## **6 Improbidade administrativa que causa lesão ao erário, 121**

- 6.1 Conteúdo do capítulo, 121
- 6.2 Conduta ilegal lesiva, 122
- 6.3 Quadro de modalidades lesivas ao erário, 124
  - 6.3.1 Doação ilegal, 126
  - 6.3.2 Gestão irresponsável, 128
    - 6.3.2.1 Operação financeira ilegal, 129
    - 6.3.2.2 Outorga de benefícios ilegais, 132
    - 6.3.2.3 Despesas ilegais ou irregulares, 135
    - 6.3.2.4 Negligência na gestão patrimonial, 137
    - 6.3.2.5 Ilegalidades com verbas públicas, 139
  - 6.3.3 Lesão decorrente de licitação, 140
    - 6.3.3.1 Razão de ser da licitação, 141
    - 6.3.3.2 Modalidades licitatórias, 142
    - 6.3.3.3 Atos de frustração licitatória, 143
    - 6.3.3.4 Edital, 149
    - 6.3.3.5 Dispensa indevida de licitação, 150
    - 6.3.3.6 Inexigibilidade licitatória, 154
    - 6.3.3.7 Cláusulas contratuais, 158
  - 6.3.4 Gestão associada e rateio de consórcio público irregulares, 159

## **7 Improbidade administrativa em sentido estrito, 163**

- 7.1 Conteúdo do capítulo, 163
- 7.2 Deveres e princípios, 164
- 7.3 Elemento volitivo, 165
  - 7.3.1 Conduta culposa no art. 11, 166
- 7.4 Ilegalidade e improbidade, 168
- 7.5 Espécies, 173
  - 7.5.1 Desvio de finalidade, 173
    - 7.5.1.1 Estatuto da Cidade, 178
    - 7.5.1.2 Ato de improbidade eleitoral, 180
  - 7.5.2 Retardar ou omitir ato de ofício, 184
  - 7.5.3 Violação de sigilo funcional, 186
  - 7.5.4 Negativa de publicidade, 188
  - 7.5.5 Frustração de concurso público, 191
    - 7.5.5.1 Extensão da exigência, 192
    - 7.5.5.2 Regularidade, 192
    - 7.5.5.3 Contratação nula e remuneração, 193
    - 7.5.5.4 Exceções, 195
  - 7.5.6 Omissão de prestação de contas, 197
  - 7.5.7 Informação relevante, 202

## **8 Pertinência subjetiva ativa: Ministério Público, 205**

- 8.1 Conteúdo do capítulo, 205
- 8.2 Fundamento das ações coletivas, 206
- 8.3 Ações coletivas, 208
- 8.4 Natureza da persecução, 210
- 8.5 Ministério Público, 211
- 8.6 Investigação, 214
- 8.7 Inquérito civil, 218
  - 8.7.1 Noção de inquérito civil, 219
  - 8.7.2 Instauração e representação, 219
  - 8.7.3 Publicidade restrita, 222
  - 8.7.4 Instrução, 222
  - 8.7.5 Compromisso de ajustamento, 225
  - 8.7.6 Conclusão, 227
- 8.8 Legalidade da atuação ministerial, 227

**9 Pertinência subjetiva ativa: pessoa jurídica interessada, 235**

- 9.1 Conteúdo do capítulo, 235
- 9.2 Pessoa jurídica interessada, 236
- 9.3 Administração indireta, 238
  - 9.3.1 Autarquias, 239
  - 9.3.2 Sociedade de economia mista, 240
  - 9.3.3 Empresa pública, 241
  - 9.3.4 Fundação, 242
  - 9.3.5 Empresa incorporada, controlada e dependente, 243
  - 9.3.6 Entidades privadas beneficiárias, 244
  - 9.3.7 Terceiro setor, 245
- 9.4 Síntese, 247

**10 Pertinência subjetiva passiva: agente público, 249**

- 10.1 Conteúdo do capítulo, 249
- 10.2 Título do vínculo, 249
- 10.3 Agente público, 251
- 10.4 Agente público para a Lei nº 8.429/92, 253
  - 10.4.1 Administradores, 258
- 10.5 Terceiro, 261
  - 10.5.1 Extensão subjetiva, 261
  - 10.5.2 Atos de improbidade próprios e impróprios, 262
  - 10.5.3 Incidência e compatibilidade, 262
  - 10.5.4 Modos de participação, 263
  - 10.5.5 Vantagem sem causa justa, 265
  - 10.5.6 Pessoa jurídica e terceiro, 266

**11 Medidas cautelares na lei de improbidade administrativa, 269**

- 11.1 Conteúdo do capítulo, 269
- 11.2 Cautela, 270
- 11.3 Medidas cautelares na Lei nº 8.429/92, 271
  - 11.3.1 Tutela antecipada, 272
  - 11.3.2 Cognição incompleta, 273
- 11.4 Seqüestro de bens, 274
  - 11.4.1 Seqüestro/arresto, 275
- 11.5 Indisponibilidade de bens, 277
  - 11.5.1 Perigo na demora implícito, 280
  - 11.5.2 Indisponibilidade para garantir devolução do acréscimo, 283

11.5.3 Indisponibilidade para assegurar ressarcimento, 285

11.6 Afastamento do agente, 287

11.7 Quebra de sigilo bancário, 291

## 12 Ação civil de improbidade administrativa, 299

12.1 Conteúdo do capítulo, 299

12.2 Ação de improbidade e ação civil pública, 300

12.3 Ação civil pública de recomposição do erário, 304

12.4 Ação popular e ação civil de improbidade, 308

12.5 Juízo de admissibilidade, 312

12.5.1 Competência, 314

12.5.2 Pedido e causa de pedir, 315

12.5.3 Indícios, 316

12.5.4 Litigância de má-fé, 317

12.5.5 Cumulação de pedidos, 318

12.5.6 Notificação, 320

12.5.6.1 Requerido, 320

12.5.6.2 Pedido de notificação, 321

12.5.6.3 Prazo em dobro, 321

12.5.6.4 Nulidade, 322

12.5.6.5 Notificação e prescrição, 323

12.5.7 Transação, 323

12.5.8 Rejeição da ação, 324

12.5.9 Recebimento da petição inicial, 326

12.5.9.1 Fundamentação, 328

12.5.10 Citação, 328

12.5.11 Litisconsórcios, 329

12.5.11.1 Ministério Público autor, 330

12.5.11.2 Pessoa jurídica autora, 331

12.5.12 Depoimentos, 331

12.5.13 Riscos do juízo de admissibilidade, 332

12.6 Destinação da verba reparatória, 333

12.7 Verbas de sucumbência, 333

12.8 Prescrição, 334

## 13 Incidência das sanções, 339

13.1 Conteúdo do capítulo, 339

13.2 Distribuição das sanções, 339



- 13.2.1 Cláusula distintiva, 344
- 13.2.2 Exceções, 345
- 13.3 Autonomia das sanções, 346
  - 13.3.1 Irrelevância do dano, 346
  - 13.3.2 Autonomia formal, 348
- 13.4 Sanções em espécie, 349
  - 13.4.1 Ressarcimento e restituição, 350
  - 13.4.2 Multa civil, 354
  - 13.4.3 Suspensão dos direitos políticos, 355
  - 13.4.4 Perda da função pública, 357
  - 13.4.5 Interdição contratual e restrição de benefícios, 357
  - 13.4.6 Efetivação das sanções, 361
- 13.5 Critério de aplicação das sanções, 362
  - 13.5.1 Cumulatividade: prós e contras, 364
  - 13.5.2 Discricionariedade judicial, 366
  - 13.5.3 Razoabilidade/proporcionalidade, 368
  - 13.5.4 Especificidade da modalidade culposa, 373
- 13.6 Independência das responsabilidades, 377

## **Anexo – Legislação, 381**

- Lei Bilac Pinto, 382
- Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, 382
- Exposição de motivos do Projeto de Lei nº 1.446, de 14 de agosto de 1991, 385
- Projeto de Lei nº 1.446, de 14 de agosto de 1991, 386
- Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei nº 1.446, de 1991, 389
- Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), 398
- Lei da Ação Civil Pública, 405
- Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, 405
- Lei da Ação Popular, 408
- Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, 408
- Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940), 415

## *Bibliografia, 421*

