

# Sumário

---

*Prefácio*, xiii

Capítulo I – Das Disposições Gerais (arts. 1º a 8º), 1

- 1 Improbidade administrativa, 1
  - 1.1 Conceito e regramento constitucional, 1
  - 1.2 Lei de Improbidade Administrativa (LIA), 4
- 2 Das disposições gerais (arts. 1º a 8º), 5
  - 2.1 Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, 5
- 3 Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa, 9
  - 3.1 Agente público, 9
  - 3.2 Terceiros, 11
- 4 Princípios constitucionais da administração pública, 13
  - 4.1 Introdução, 13
  - 4.2 Princípios constitucionais, 13
  - 4.3 Princípios constitucionais fundamentais da administração pública, 14
    - 4.3.1 Princípio da legalidade, 14
    - 4.3.2 Princípio da impessoalidade, 16
    - 4.3.3 Princípio da moralidade, 16
    - 4.3.4 Princípio da publicidade, 18
    - 4.3.5 Princípio da eficiência, 19
  - 4.4 Outros princípios constitucionais expressos e implícitos, 20

- 4.4.1 Princípio da supremacia do interesse público, 20
  - 4.4.2 Princípio da igualdade, 21
  - 4.4.3 Princípio da motivação, 23
  - 4.4.4 Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, 24
  - 4.4.5 Princípios da lealdade e da boa-fé, 26
  - 4.4.6 Princípio da segurança jurídica, 26
  - 4.4.7 Princípio do dever jurídico de boa gestão administrativa, 27
  - 4.4.8 Princípio da probidade administrativa, 27
  - 5 Integral ressarcimento do dano, 28
  - 6 Perdimento de bens resultantes de enriquecimento ilícito, 29
  - 7 Representação para indisponibilidade de bens, 30
  - 8 Responsabilidade dos sucessores, 31
  - 9 Responsabilidade fiscal, 31
    - 9.1 Lei de responsabilidade fiscal, 31
    - 9.2 Princípios da LRF, 33
    - 9.3 Planejamento da gestão fiscal, 34
    - 9.4 Execução orçamentária, 35
    - 9.5 Transparência da gestão fiscal e sua fiscalização, 41
- Capítulo II – Dos Atos de Improbidade Administrativa (arts. 9º a 11), 43**
- Seção I, 43
- 1 Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), 43
    - 1.1 Conceito e requisitos, 43
    - 1.2 Recebimento de vantagem econômica indevida, 46
    - 1.3 Percebimento de vantagem para facilitar negócio superfaturado, 47
    - 1.4 Percebimento de vantagem por subfaturamento, 49
    - 1.5 Uso em obra ou serviço particular de pessoal e de bens de entidades públicas ou assemelhadas, 52
    - 1.6 Recebimento de vantagem por tolerar prática criminosa, 53
    - 1.7 Recebimento de vantagem mediante declaração falsa, 54
    - 1.8 Enriquecimento sem causa lícita, 55
    - 1.9 Exercício de outras atividades profissionais incomparáveis, 58
    - 1.10 Intermediação para aplicação de verba pública, 58
      - 1.11 Recebimento de vantagem para prevaricar, 59
      - 1.12 Apropriação de bens ou valores públicos, 60
      - 1.13 Uso particular de bens ou valores públicos, 60
- Seção II, 61

- 2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10), 61
  - 2.1 Conceito e requisitos, 61
  - 2.2 Facilitação de incorporação de bens ou valores públicos a patrimônio particular, 65
  - 2.3 Permissão de uso por particular de bens ou valores públicos, 66
  - 2.4 Doação ilegal, 66
  - 2.5 Favorecimento de negócios com bens ou prestação de serviços públicos por preço subfaturado, 68
  - 2.6 Favorecimento de negócios com bens ou serviços particulares por preço superfaturado, 69
  - 2.7 Realização de operação financeira ilegal, 70
  - 2.8 Concessão ilegal de benefício administrativo ou fiscal, 72
  - 2.9 Frustração de processo licitatório, 73
  - 2.10 Ordenação de despesa não autorizada, 89
  - 2.11 Negligência na arrecadação e na conservação do patrimônio público, 90
  - 2.12 Liberação ou aplicação irregular de verba pública, 92
  - 2.13 Favorecimento ao enriquecimento ilícito de terceiro, 93
  - 2.14 Permissão de uso, em obra ou serviço particular, de pessoal e máquina administrativa, 94
  - 2.15 Celebrar contrato de gestão associada de serviços públicos sem observar as formalidades legais, 94
  - 2.16 Celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, 97

## Seção III, 98

- 3 Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11), 98
  - 3.1 Conceito e requisitos, 98
  - 3.2 Desvio de finalidade, 102
  - 3.3 Omissão de ato de ofício, 103
  - 3.4 Violação de sigilo funcional, 103
  - 3.5 Ofensa ao princípio da publicidade, 104
  - 3.6 Frustração de concurso público, 107
  - 3.7 Omissão de prestação de contas, 111
  - 3.8 Divulgação indevida de medida política ou econômica, 112

**Capítulo III – Dos Atos de Improbidade Administrativa do Estatuto da Cidade, 113**

- 1 Política urbana, 113
- 2 Estatuto da cidade, 114
- 3 Plano diretor, 115

- 4 Novos instrumentos da política urbana, 116
  - 4.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano, 117
  - 4.2 Imposro sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, 117
  - 4.3 Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, 118
  - 4.4 Usucapião especial de imóvel urbano, 119
  - 4.5 Direito de superfície, 120
  - 4.6 Direito de preempção, 120
  - 4.7 Outorga onerosa do direito de construir – solo criado, 122
  - 4.8 Operações urbanas consorciadas, 122
  - 4.9 Transferência do direito de construir, 124
- 5 Atos de improbidade administrativa previstos no estatuto da cidade, 124
  - 5.1 Consideração crítica, 125
  - 5.2 Omissão no aproveitamento de imóvel desapropriado com pagamento em títulos da dívida pública, 126
  - 5.3 Desvio de finalidade no uso de área obrida mediante preempção, 127
  - 5.4 Aplicação ilegal de recursos derivados da outorga onerosa do direito de construir, 128
  - 5.5 Aplicação ilegal de recursos obridos com operações consorciadas, 129
  - 5.6 Toller a participação popular no processo do Plano Diretor, 130
  - 5.7 Negligência em garantir a aprovação ou a revisão do Plano Diretor, 131
  - 5.8 Aquisição de imóvel objeto de preempção por preço superfaturado, 131

#### Capítulo IV – Das Penas (art. 12), 133

- 1 Sanções, 134
  - 1.1 Tipos, 134
  - 1.2 Sanções graduadas, 134
  - 1.3 Sanções fixas, 135
  - 1.4 Natureza jurídica das sanções, 135
  - 1.5 Suspensão dos direitos políticos, 136
  - 1.6 Perda da função pública, 138
  - 1.7 Proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, 140
  - 1.8 Multa civil, 141
  - 1.9 Ressarcimento integral do dano, 141
  - 1.10 Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, 143
  - 1.11 Cumularidade, ou não, das sanções, 143
    - 1.11.1 Nos atos de improbidade administrativa que imponham em enriquecimento ilícito do agente público, 146

- 1.11.2 Nos atos de improbidade administrativa que causam lesão ao Erário, 147
- 1.11.3 Nos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, 148
- 1.12 Independência das instâncias civil e penal, 149
- 2 Responsabilidade penal, 150
  - 2.1 Crimes contra a administração pública, 150
  - 2.2 Crimes de responsabilidade dos prefeitos, 152
  - 2.3 Infrações político-administrativas, 155
  - 2.4 Crimes de responsabilidade do Presidente da República e demais autoridades federais e estaduais, 155

#### Capítulo V – Da Declaração de Bens (art. 13), 159

#### Capítulo VI – Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial (arts. 14 a 18), 163

- 1 Do inquérito civil, 165
  - 1.1 Instauração facultativa, 166
  - 1.2 Princípio da publicidade no inquérito civil, 167
  - 1.3 Princípio do contraditório e o inquérito civil, 169
  - 1.4 Instrução, 170
  - 1.5 Sigilo bancário, 172
  - 1.6 Privacidade do investigado, 173
  - 1.7 Investigação preliminar, 174
  - 1.8 Elucidação corra, 175
  - 1.9 Arquivamento do inquérito civil, 176
- 2 Medidas cautelares, 177
- 3 Ação civil de improbidade administrativa, 184
  - 3.1 Introdução, 185
  - 3.2 Procedimento especial, 189
  - 3.3 Fase inicial de admissibilidade da ação de improbidade administrativa proposta, 189
    - 3.3.1 Petição inicial, 190
    - 3.3.2 Defesa preliminar, 191
    - 3.3.3 Recebimento ou rejeição da petição inicial, 194
    - 3.3.4 Litigância de má-fé, 196
  - 3.4 Legitimação ativa, 196
    - 3.4.1 Ministério Público, 197
    - 3.4.2 Pessoas jurídicas interessadas, 199
  - 3.5 Competência, 202

- 3.6 Transação, 205
- 3.7 Depoimento e inquirição de autoridades, 206
- 4 Do pedido e da sentença, 206
  - 4.1 Do pedido, 206
  - 4.2 Da sentença, 208
  - 4.3 Dos recursos, 211
    - 4.3.1 Recurso especial e recurso extraordinário, 215

#### Capítulo VII – Das Disposições Penais (arts. 19 a 22), 219

- 1 Crime de representação caluniosa, 219
  - 1.1 Objetividade jurídica, 219
  - 1.2 Sujeitos do crime, 220
  - 1.3 Conduta típica, 220
  - 1.4 Elemento subjetivo do tipo, 221
  - 1.5 Consumação, 221
  - 1.6 Pena, 221
  - 1.7 Responsabilidade civil, 221
- 2 Afasamento liminar do agente público, 222
- 3 Autonomia da aplicação das sanções, 224
- 4 Requisição de instauração de procedimento administrativo ou inquérito policial, 225
  - 4.1 Procedimento administrativo, 226
  - 4.2 Inquérito policial, 227

#### Capítulo VIII – Da Prescrição (art. 23), 229

#### Capítulo IX – Das Disposições Finais (arts. 24 e 25), 235

#### Anexo, 237

#### Legislação, 237

- Lei nº 8.429, de 2-6-1992, 237
- Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4-5-2000, 246
- Lei nº 10.028, de 19-10-2000, 282
- Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, 287
- Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, 305

#### Bibliografia, 323

#### Índice remissivo, 327

## Prefácio

---

A Lei de Improbidade Administrativa constitui o principal instrumento jurídico de combate à corrupção, desonestidade e má-fé na gestão pública. Prevê sanções políticas, administrativas e civis aplicáveis, de forma cumulativa, parcial ou isolada, ao administrador público que, no desempenho de suas atribuições funcionais, praticar ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito próprio ou de terceiro, que causa prejuízo efetivo ao Erário ou que atenta dolosamente contra os princípios que regem o comportamento da Administração Pública.

Cumpramos prosseguir, na 4ª edição, em face da experiência jurídica brasileira, resultante de mais de dois decênios da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, na análise vertical, densa e sistemática de todos os seus preceitos, dando-se ênfase às alterações introduzidas no ordenamento jurídico e na jurisprudência pátria nesse período, em especial as concernentes à configuração das três modalidades de atos de improbidade administrativa, bem assim às inovações no procedimento da ação civil de improbidade derivadas das substanciais modificações ocorridas na lei adjetiva civil.

Nesse contexto, é indispensável o estudo sistêmico e analítico da Lei de Improbidade Administrativa, mediante comentário artigo por artigo, procurando mostrar o entendimento da doutrina e jurisprudência hodiernas; as questões que são objeto de controvérsias; a sua correlação com a legislação posterior, em especial com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4-5-2000), que, regulamentando o art. 163 da Carta Política, regula a gestão fiscal e patrimonial dos recursos públicos, e a Lei nº 10.028, de 19-10-2000, seu complemen-