

Marino Pazzaglini Filho

# Lei de Improbidade Administrativa Comentada

Aspectos Constitucionais,  
Administrativos, Cíveis, Criminais,  
Processuais e de Responsabilidade Fiscal

Legislação e Jurisprudência Atualizadas

6ª Edição

Data de fechamento desta  
edição: março/2015

© 2002 by Editora Atlas S.A.

1. ed. 2002; 2. ed. 2005; 3. ed. 2006; 4. ed. 2009; 5. ed. 2011; 6. ed. 2015



Capa: Leonardo Hermano  
Composição: Formato Serviços de Editoração Ltda.

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Pazzaglini Filho, Marino  
Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais,  
administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal;  
legislação e jurisprudência atualizadas / Marino Pazzaglini Filho.  
– 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

Bibliografia.

ISBN 978-85-224-9874-1

1. Administração pública e moralidade 2. Corrupção administrativa –  
Brasil 3. Enriquecimento sem causa 4. Ilícito administrativo – Brasil 5.  
Responsabilidade administrativa – Brasil 6. Serviço público – Brasil  
I. Título.

02-2437

CDU-35.08:343.352(81)

### **Índice para catálogo sistemático:**

1. Brasil : Improbidade administrativa : Aspectos criminais :  
Direito administrativo 35.08:343.352(81)

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total  
ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos  
direitos de autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184  
do Código Penal.

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994,  
de 14 de dezembro de 2004.

Impresso no Brasil/*Printed in Brazil*



Editora Atlas S.A.  
Rua Conselheiro Nébias, 1384  
Campos Elísios  
01203 904 São Paulo SP  
011 3357 9144  
atlas.com.br

# Sumário

---

*Prefácio*, xv

## **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, 10
  - 3.2 Terceiros, 12
- 4 Princípios constitucionais da administração pública, 17
  - 4.1 Introdução, 18
  - 4.2 Princípios constitucionais, 18
  - 4.3 Princípios constitucionais fundamentais da administração pública, 19
    - 4.3.1 Princípio da legalidade, 19
    - 4.3.2 Princípio da impessoalidade, 21
    - 4.3.3 Princípio da moralidade, 21
    - 4.3.4 Princípio da publicidade, 22
    - 4.3.5 Princípio da eficiência, 25
  - 4.4 Outros princípios constitucionais expressos e implícitos, 26

- 4.4.1 Princípio da supremacia do interesse público, 26
- 4.4.2 Princípio da igualdade, 27
- 4.4.3 Princípio da motivação, 28
- 4.4.4 Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, 29
- 4.4.5 Princípios da lealdade e da boa-fé, 31
- 4.4.6 Princípio da segurança jurídica, 32
- 4.4.7 Princípio do dever jurídico de boa gestão administrativa, 33
- 4.4.8 Princípio da probidade administrativa, 33
- 5 Integral ressarcimento do dano ao Erário, 33
- 6 Perdimento de bens resultantes de enriquecimento ilícito, 35
- 7 Representação para indisponibilidade de bens, 35
- 8 Responsabilidade dos sucessores, 36
- 9 Responsabilidade fiscal, 37
  - 9.1 Lei de responsabilidade fiscal, 37
  - 9.2 Princípios da LRF, 38
  - 9.3 Planejamento da gestão fiscal, 39
  - 9.4 Execução orçamentária, 40
  - 9.5 Transparência da gestão fiscal e sua fiscalização, 47

## **Capítulo II – Dos Atos de Improbidade Administrativa (arts. 9º a 11), 49**

### Seção I, 49

- 1 Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), 49
  - 1.1 Conceito e requisitos, 49
  - 1.2 Recebimento de vantagem econômica indevida, 53
  - 1.3 Percebimento de vantagem para facilitar negócio superfaturado, 54
  - 1.4 Percebimento de vantagem por subfaturamento, 55
  - 1.5 Uso em obra ou serviço particular de pessoal e de bens de entidades públicas ou assemelhadas, 59
  - 1.6 Recebimento de vantagem por tolerar prática criminosa, 60
  - 1.7 Recebimento de vantagem mediante declaração falsa, 60
  - 1.8 Enriquecimento sem causa lícita, 61
  - 1.9 Exercício de outras atividades profissionais incompatíveis, 65
  - 1.10 Intermediação para aplicação de verba pública, 66
  - 1.11 Recebimento de vantagem para prevaricar, 67
  - 1.12 Apropriação de bens ou valores públicos, 67
  - 1.13 Uso particular de bens ou valores públicos, 68

### Seção II, 68

- 2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10), 68
  - 2.1 Conceito e requisitos, 69
  - 2.2 Facilitação de incorporação de bens ou valores públicos a patrimônio particular, 73
  - 2.3 Permissão de uso por particular de bens ou valores públicos, 74
  - 2.4 Doação ilegal, 74
  - 2.5 Favorecimento de negócios com bens ou prestação de serviços públicos por preço subfaturado, 76
  - 2.6 Favorecimento de negócios com bens ou serviços particulares por preço superfaturado, 77
  - 2.7 Realização de operação financeira ilegal, 78
  - 2.8 Concessão ilegal de benefício administrativo ou fiscal, 80
  - 2.9 Frustração de processo licitatório, 81
    - 2.9.1 Chamamento público, 98
  - 2.10 Ordenação de despesa não autorizada, 99
  - 2.11 Negligência na arrecadação e na conservação do patrimônio público, 101
  - 2.12 Liberação ou aplicação irregular de verba pública, 102
  - 2.13 Favorecimento ao enriquecimento ilícito de terceiro, 103
  - 2.14 Permissão de uso, em obra ou serviço particular, de pessoal e máquina administrativa, 104
  - 2.15 Celebrar contrato de gestão associada de serviços públicos sem observar as formalidades legais, 105
  - 2.16 Celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, 107
  - 2.17 Facilitação de incorporação de bens ou valores públicos transferidos mediante parcerias a patrimônio particular, 108
  - 2.18 Permissão de uso de bens ou valores públicos transferidos mediante parcerias sem observar as formalidades legais, 109
  - 2.19 Celebração de parcerias sem a observância das formalidades legais, 110
  - 2.20 Frustração de processo seletivo para celebração de parcerias, 111
  - 2.21 Negligência na prestação de contas de parcerias, 111
  - 2.22 Liberação de recursos de parcerias sem observar as normas pertinentes ou influenciar a sua aplicação irregular, 112
- Seção III, 113
- 3 Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11), 113
  - 3.1 Conceito e requisitos, 113
  - 3.2 Desvio de finalidade, 118
  - 3.3 Omissão de ato de ofício, 119

- 3.4 Violação de sigilo funcional, 120
- 3.5 Ofensa ao princípio da publicidade, 120
- 3.6 Frustração de concurso público, 123
- 3.7 Omissão de prestação de contas, 130
- 3.8 Divulgação indevida de medida política ou econômica, 130
- 3.9 Descumprimento das normas relativas a prestação de contas de parcerias, 131

### **Capítulo III – Dos Atos de Improbidade Administrativa do Estatuto da Cidade, 132**

- 1 Política urbana, 132
- 2 Estatuto da cidade, 133
- 3 Plano diretor, 134
- 4 Novos instrumentos da política urbana, 135
  - 4.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano, 136
  - 4.2 Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, 136
  - 4.3 Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, 137
  - 4.4 Usucapião especial de imóvel urbano, 138
  - 4.5 Direito de superfície, 139
  - 4.6 Direito de preempção, 139
  - 4.7 Outorga onerosa do direito de construir – solo criado, 141
  - 4.8 Operações urbanas consorciadas, 141
  - 4.9 Transferência do direito de construir, 143
- 5 Atos de improbidade administrativa previstos no estatuto da cidade, 143
  - 5.1 Consideração crítica, 144
  - 5.2 Omissão no aproveitamento de imóvel desapropriado com pagamento em títulos da dívida pública, 145
  - 5.3 Desvio de finalidade no uso de área obtida mediante preempção, 146
  - 5.4 Aplicação ilegal de recursos derivados da outorga onerosa do direito de construir, 147
  - 5.5 Aplicação ilegal de recursos obtidos com operações consorciadas, 148
  - 5.6 Tolher a participação popular no processo do plano diretor, 149
  - 5.7 Negligência em garantir a aprovação ou a revisão do plano diretor, 150
  - 5.8 Aquisição de imóvel objeto de preempção por preço superfaturado, 150

### **Capítulo IV – Das Penas (art. 12), 152**

- 1 Sanções, 153
  - 1.1 Tipos, 153
  - 1.2 Sanções graduadas, 153

- 1.3 Sanções fixas, 154
- 1.4 Natureza jurídica das sanções, 154
- 1.5 Suspensão dos direitos políticos, 155
- 1.6 Perda da função pública, 158
- 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, 161
- 1.8 Multa civil, 162
- 1.9 Ressarcimento integral do dano, 162
- 1.10 Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, 164
- 1.11 Cumulatividade, ou não, das sanções, 164
  - 1.11.1 Nos atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito do agente público, 166
  - 1.11.2 Nos atos de improbidade administrativa que causam lesão ao Erário, 167
  - 1.11.3 Nos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, 169
- 1.12 Independência das instâncias civil e penal, 169
- 2 Responsabilidade penal, 170
  - 2.1 Crimes contra a administração pública, 171
  - 2.2 Crimes de responsabilidade dos prefeitos, 173
  - 2.3 Infrações político-administrativas, 176
  - 2.4 Crimes de responsabilidade do Presidente da República e demais autoridades federais e estaduais, 176

## **Capítulo V – Da Declaração de Bens (art. 13), 179**

## **Capítulo VI – Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial (arts. 14 a 18), 182**

- 1 Do inquérito civil, 184
  - 1.1 Instauração facultativa, 185
  - 1.2 Princípio da publicidade no inquérito civil, 186
  - 1.3 Princípio do contraditório e o inquérito civil, 188
  - 1.4 Instrução, 189
  - 1.5 Sigilo bancário, 191
  - 1.6 Privacidade do investigado, 192
  - 1.7 Investigação preliminar, 193
  - 1.8 Elucidação correta, 194
  - 1.9 Arquivamento do inquérito civil, 195
- 2 Tutela cautelar de indisponibilidade de bens, 196

- 3 Ação civil de improbidade administrativa, 203
  - 3.1 Introdução, 204
  - 3.2 Procedimento especial, 206
  - 3.3 Fase inicial de admissibilidade da ação de improbidade administrativa proposta, 207
    - 3.3.1 Petição inicial, 207
    - 3.3.2 Defesa preliminar, 209
    - 3.3.3 Recebimento ou rejeição da petição inicial, 213
    - 3.3.4 Litigância de má-fé, 216
  - 3.4 Legitimação ativa, 217
    - 3.4.1 Ministério Público, 217
    - 3.4.2 Pessoas jurídicas interessadas, 220
  - 3.5 Competência, 222
  - 3.6 Transação, 223
  - 3.7 Depoimento e inquirição de autoridades, 224
- 4 Do pedido e da sentença, 224
  - 4.1 Do pedido, 225
  - 4.2 Julgamento antecipado do mérito, 227
  - 4.3 Da sentença, 229
  - 4.4 Dos recursos, 234
    - 4.4.1 Recurso especial e recurso extraordinário, 240

## **Capítulo VII – Das Disposições Penais (arts. 19 a 22), 245**

- 1 Crime de representação caluniosa, 245
  - 1.1 Objetividade jurídica, 245
  - 1.2 Sujeitos do crime, 246
  - 1.3 Conduta típica, 246
  - 1.4 Elemento subjetivo do tipo, 247
  - 1.5 Consumação, 247
  - 1.6 Pena, 247
  - 1.7 Responsabilidade civil, 247
- 2 Afastamento liminar do agente público, 248
- 3 Autonomia da aplicação das sanções, 249
- 4 Requisição de instauração de procedimento administrativo ou inquérito policial, 250
  - 4.1 Procedimento administrativo, 251
  - 4.2 Inquérito policial, 251



**Capítulo VIII – Da Prescrição (art. 23), 253****Capítulo IX – Das Disposições Finais (arts. 24 e 25), 261****Anexo – Legislação, 263**

Lei nº 8.429, de 2-6-1992 (Lei de improbidade administrativa), 263

Lei Complementar nº 101, de 4-5-2000 (Lei de responsabilidade fiscal), 273

Lei nº 10.028, de 19-10-2000 (Crimes de responsabilidade fiscal), 309

Lei nº 10.257, de 10-7-2001 (Estatuto da cidade), 314

Lei nº 1.079, de 10-4-1950 (Crimes de responsabilidade do Presidente da República e demais autoridades federais e estaduais), 334

Lei nº 12.846, de 1-8-2013 (Lei anticorrupção), 352

*Bibliografia*, 363

*Índice Remissivo*, 367