STJ00108910

DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES
RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Direito Material e Processual

8ª edição revista e atualizada

gen | Editora FORENSE

- A EDITORA FORENSE se responsabiliza pelos vícios do produto no que concerne à sua edição (impressão e apresentação a fim de possibilitar ao consumidor bem manuseá-lo e lê-lo). Nem a editora nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoa ou bens, decorrentes do uso da presente obra.
- Nas obras em que há material suplementar *on-line*, o acesso a esse material será disponibilizado somente durante a vigência da respectiva edição. Não obstante, a editora poderá franquear o acesso a ele por mais uma edição.
- Todos os direitos reservados. Nos termos da Lei que resguarda os direitos autorais, é proibida a reprodução total ou parcial de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, fotocópia e gravação, sem permissão por escrito do autor e do editor.

Impresso no Brasil – *Printed in Brazil*

- Direitos exclusivos para o Brasil na língua portuguesa
Copyright © 2020 by
EDITORA FORENSE LTDA.
Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional
Travessa do Ouvidor, 11 – Térreo e 6º andar – 20040-040 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 3543-0770 – Fax: (21) 3543-0896
faleconosco@grupogen.com.br | www.grupogen.com.br

- O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei n. 9.610, de 19.02.1998). Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafatores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei n. 9.610/98).

- Capa: Aurélio Corrêa

- Data de fechamento: 09.10.2019

- Esta obra passou a ser publicada sob o título *Improbidade Administrativa* a partir desta edição.

- **CIP – BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE.**
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ.

N423i
Neves, Daniel Amorim Assumpção

Improbidade administrativa: direito material e processual / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN 978-85-309-8777-0

1. Direito administrativo – Brasil. 2. Corrupção administrativa – Brasil. 3. Crime contra a administração pública – Brasil. I. Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. II. Título.

19-59614 CDU: 342.98(81)

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

STJ00108910

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 e o princípio da juridicidade 6

2 **FONTES NORMATIVAS** 11
2.1. Antecedentes normativos 11
2.2. Quadro normativo atual: fontes internacionais, constitucionais, legislativas e regulamentares 14
2.2.1. Fontes internacionais 15
2.2.2. Fontes constitucionais 15
2.2.3. Fontes legislativas 16
2.2.4. Fontes regulamentares 17
2.3. Discussão quanto à constitucionalidade da Lei 8.429/1992 17
2.4. A competência legislativa e a natureza da Lei 8.429/1992: Lei nacional ou federal? 19
2.5. Irretroatividade da Lei 8.429/1992 21

3 **CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** 25
3.1. Controle preventivo 25
3.2. Controle repressivo 26

4 **SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA** 29
4.1. Sujeito passivo 29

STJ00108910

4.1.1. Administração Pública direta e indireta 34
4.1.2. Consórcios públicos de direito público e de direito privado 34
4.1.3. Concessionários e permissionários de serviços públicos (concessões comuns e parcerias público-privadas): inaplicabilidade do art. 1.º da Lei de Improbidade Administrativa 37
4.1.4. Terceiro Setor: Serviços Sociais Autônomos, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e outras entidades 39
4.1.5. Sindicatos 41
4.1.6. Partidos políticos 42
4.2. Sujeito ativo 43
4.2.1. Agentes públicos 43
4.2.1.1. Agentes públicos de direito e agentes públicos de fato 45
4.2.1.2. Agentes políticos (membros dos Poderes Executivo e Legislativo): Lei de Improbidade Administrativa e crime de responsabilidade 46
4.2.1.3. Lei de Improbidade Administrativa e a "Lei da Ficha Limpa" 56
4.2.1.4. Membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas 58
4.2.1.5. Militares 65
4.2.1.6. Empregados e dirigentes de concessionárias de serviços públicos: inaplicabilidade do art. 2.º da Lei de Improbidade Administrativa 70
4.2.1.7. Os advogados e o alcance da Lei de Improbidade Administrativa 72
4.2.1.8. Árbitros não são agentes públicos para fins de improbidade 73
4.2.1.9. Notários e registradores 74
4.2.2. Terceiros 75
4.2.2.1. As condutas do terceiro e o elemento subjetivo 76
4.2.2.2. Aplicação das sanções ao "terceiro" pressupõe a prática de improbidade administrativa por agente público 77
4.2.2.3. Adequação das sanções e a expressão "no que couber" 78
4.2.2.4. Pessoas jurídicas 78

5 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 83
5.1. Característica comum dos atos de improbidade: tipificação aberta e rol exemplificativo 83
5.2. Enriquecimento ilícito (art. 9.º da Lei 8.429/1992) 85
5.2.1. Enriquecimento ilícito *x* enriquecimento sem causa (art. 9.º da Lei 8.429/1992) 87
5.2.2. Elemento subjetivo: dolo 88
5.2.3. Condutas comissivas ou omissivas 88
5.2.4. Sanções para o enriquecimento ilícito (art. 12, I, da Lei 8.429/1992) 90

STJ00108910

5.3. Danos ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992) ... 91
5.3.1. Erário e patrimônio público ... 93
5.3.2. Elemento subjetivo: dolo ou culpa ... 95
5.3.3. Condutas comissivas ou omissivas ... 98
5.3.4. Sanções para o dano ao erário (art. 12, II, da Lei 8.429/1992) ... 98
5.4. Concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A da Lei 8.429/1992) ... 99
5.4.1. Elemento subjetivo: dolo ... 102
5.4.2. Condutas comissivas ou omissivas ... 103
5.4.3. Sanções para a concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 12, IV, da Lei 8.429/1992) ... 103
5.5. Violação aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/1992) ... 104
5.5.1. Elemento subjetivo: dolo ... 106
5.5.2. Condutas comissivas ou omissivas ... 108
5.5.3. Sanções para a violação aos princípios da Administração Pública (art. 12, III, da Lei 8.429/1992) ... 109
5.6. Ordem urbanística (art. 52 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade) ... 110
5.6.1. Estatuto da Cidade e a Lei 8.429/1992 ... 111
5.6.2. Sujeito ativo: Prefeito e Governador do Distrito Federal ... 111

6 PRESCRIÇÃO ... 113
6.1. Mandato, cargo em comissão e função de confiança (art. 23, I, da Lei 8.429/1992) ... 115
6.2. Servidores temporários (art. 37, IX, da CRFB) ... 118
6.3. Servidores estatutários e empregados públicos (art. 23, II, da Lei 8.429/1992) ... 119
6.3.1. Improbidade e conduta tipificada como crime ... 122
6.4. Servidores vitalícios ... 126
6.5. Prescrição e terceiros ... 127
6.6. Imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: controvérsias e o entendimento do STF ... 129
6.7. Prescrição originária, intercorrente e executória ... 134

Parte 2 – Direito Processual
Daniel Amorim Assumpção Neves

7 MICROSSISTEMA COLETIVO ... 139
7.1. Conceito ... 139
7.2. Microssistema coletivo e a ação de improbidade administrativa ... 143

8 NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ... 149
8.1. Ação de natureza civil ... 149
8.2. Tutela jurisdicional coletiva ... 150

STJ00108910

8.3. Natureza do direito material tutelado na ação de improbidade administrativa ... 153
8.4. A ação de improbidade administrativa é ação civil pública? ... 155

9 LEGITIMIDADE ... 159
9.1. Espécies de legitimidade ... 159
9.2. Legitimação ativa ... 161
9.2.1. Introdução ... 161
9.2.2. Pessoa jurídica interessada ... 162
9.2.3. Ministério Público ... 165
9.2.4. Litisconsórcio entre os legitimados ... 167
9.2.5. Atuação superveniente do Ministério Público como autor ... 168
9.3. Legitimidade passiva ... 169
9.3.1. Legitimados passivos ... 169
9.3.2. Litisconsórcio passivo ... 171
9.4. Legitimação bifronte das pessoas jurídicas interessadas ... 175
9.5. Sucessão processual no polo passivo ... 179

10 COMPETÊNCIA ... 181
10.1. Introdução ... 181
10.2. Competência da Justiça brasileira ... 182
10.3. Competência originária dos tribunais superiores ... 183
10.4. Competência de Justiça Especializada ... 186
10.5. Competência da Justiça Comum ... 187
10.6. Competência do foro ... 190
10.7. Competência de juízo ... 193

11 CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA ... 195
11.1. Conceitos e efeitos ... 195
11.2. Efeitos da conexão na tutela coletiva ... 197
11.2.1. Reunião das demandas ... 197
11.3. Prevenção do Juízo ... 203

12 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ... 205
12.1. Introdução ... 205
12.2. Legitimidade ... 206
12.3. Requisitos formais da representação ... 210
12.4. Procedimento ... 211
12.5. Processo administrativo e inquérito civil ... 213

13 PROCEDIMENTO JUDICIAL ... 215
13.1. Introdução ... 215
13.2. Petição inicial ... 216

STJ00108910

13.2.1. Introdução 216
13.2.2. Endereçamento 217
13.2.3. Nome das partes e sua qualificação 217
13.2.4. Causa de pedir 218
13.2.5. Pedido 224
13.2.6. Valor da causa 226
13.2.7. Requerimento para produção de provas 227
13.2.8. Requerimento de não realização da audiência do art. 334 do CPC 227
13.2.9. Instrução da petição inicial 228
13.3. Recebimento da petição inicial e defesa prévia 231
13.3.1. Introdução 231
13.3.2. Justificativas para a existência de uma fase de defesa prévia 231
13.3.3. Cumprimento da exigência legal 234
13.3.4. Procedimento 235
13.4. Instrução probatória 241
13.5. Sentença 244
13.5.1. Introdução 244
13.5.2. Sentença terminativa em caso de abandono e desistência 245
13.5.3. Sentença homologatória de transação 246
13.5.4. Sentença de procedência e as "penas" previstas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992 247
13.5.4.1. Introdução 247
13.5.4.2. Perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio 247
13.5.4.3. Ressarcimento integral do dano 249
13.5.4.4. Perda da função pública 253
13.5.4.5. Suspensão dos direitos políticos 257
13.5.4.6. Multa civil 259
13.5.4.7. 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 261
13.5.4.8. Proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das penas 263

14 COISA JULGADA 267
14.1. Introdução 267
14.2. Coisa julgada *secundum eventum probationis* 268
14.3. Coisa julgada *secundum eventum litis* 275
14.4. Limitação territorial da coisa julgada 276

15 MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 283
15.1. Introdução 283

STJ00108910

15.2. Indisponibilidade de bens 285
15.2.1. Natureza jurídica 285
15.2.2. Atos de improbidade e indisponibilidade 287
15.2.3. Legitimidade ativa 288
15.2.4. Objeto da garantia 291
15.2.5. Limites impostos ao ato de constrição 293
15.2.6. Forma do pedido de indisponibilidade 296
15.2.7. Concessão liminar da medida cautelar 297
15.2.8. Requisitos para a concessão 298
15.2.9. Prazo para a propositura da ação principal 301
15.3. Sequestro 303
15.3.1. Natureza jurídica 303
15.3.2. Atos de improbidade e sequestro 306
15.3.3. Legitimidade ativa 307
15.3.4. Objeto da garantia 308
15.3.5. Limites impostos ao ato de constrição 308
15.3.6. Forma do pedido de sequestro 309
15.3.7. Concessão liminar do sequestro 309
15.3.8. Requisitos para a concessão 310
15.4. Prazo para a propositura da ação principal 311
15.5. Afastamento provisório do cargo, emprego ou função 311
15.5.1. Natureza jurídica 311
15.5.2. Requisitos para a concessão 313
15.5.3. Tempo de duração 315
15.5.4. Sujeitos passivos da medida 316
15.5.5. Excepcionalidade do pedido 317

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 321

Parte 2 – Direito Processual
Daniel Amorim Assumpção Neves

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS 335

BIBLIOGRAFIA 341