

STJ00097981

Manual de
**IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Daniel Amorim Assumpção Neves
Rafael Carvalho Rezende Oliveira

2.^a edição
Revista, atualizada e ampliada



SÃO PAULO

- A EDITORA MÉTODO 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). Os vícios relacionados à atualização da obra, aos conceitos doutrinários, às concepções ideológicas e referências indevidas são de responsabilidade do autor e/ou atualizador.

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 © 2014 by

EDITORA MÉTODO LTDA.

Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional

Rua Dona Brígida, 701, Vila Mariana – 04111-081 – São Paulo – SP

Tel.: (11) 5080-0770 / (21) 3543-0770 – Fax: (11) 5080-0714

metodo@grupogen.com.br | www.editorametodo.com.br

- Capa: Rafael Molotiefschi

- CIP – Brasil. Catálogo-na-fonte.
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

N422m

Neves, Daniel Amorim Assumpção

Manual de improbidade administrativa / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 2.^a ed. rev., atual e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

ISBN 978-85-309-5192-4

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

12-2122.

CDU: 342.9222(81)

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.....	14
2.2.2. Fontes constitucionais	15
2.2.3. Fontes legislativas	16
2.2.4. Fontes regulamentares.....	16
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
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	36
4.1.4. Terceiro Setor: Serviços Sociais Autônomos, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e outras entidades.....	38
4.1.5. Sindicatos	40
4.1.6. Partidos políticos	41
4.2. Sujeito ativo	42
4.2.1. Agentes públicos	42
4.2.1.1. Agentes públicos de direito e agentes públicos de fato.....	43
4.2.1.2. Agentes políticos (membros dos Poderes Executivo e Legislativo): Lei de Improbidade Administrativa e crime de responsabilidade.....	45
4.2.1.3. Lei de Improbidade Administrativa e a “Lei da Ficha Limpa”.....	53
4.2.1.4. Membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.....	55
4.2.1.5. Militares	58
4.2.1.6. Empregados e dirigentes de concessionárias de serviços públicos: inaplicabilidade do art. 2.º da Lei de Improbidade Administrativa.....	63
4.2.1.7. Os advogados e o alcance da Lei de Improbidade Administrativa.....	65
4.2.1.8. Árbitros não são agentes públicos para fins de improbidade.....	66
4.2.1.9. Notários e registradores.....	67
4.2.2. Terceiros	68
4.2.2.1. As condutas do terceiro e o elemento subjetivo ...	68
4.2.2.2. Aplicação das sanções ao “terceiro” pressupõe a prática de improbidade administrativa por agente público.....	69
4.2.2.3. Adequação das sanções e a expressão “no que couber”	70
4.2.2.4. Pessoas jurídicas.....	71

5. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	75
5.1. Característica comum dos atos de improbidade: tipificação aberta e rol exemplificativo.....	75
5.2. Enriquecimento ilícito (art. 9.º da Lei 8.429/1992).....	76
5.2.1. Enriquecimento ilícito x enriquecimento sem causa (art. 9.º da Lei 8.429/1992)	78
5.2.2. Elemento subjetivo: dolo	79
5.2.3. Condutas comissivas ou omissivas	80
5.2.4. Sanções para o enriquecimento ilícito (art. 12, I, da Lei 8.429/1992).....	81
5.3. Danos ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992).....	82
5.3.1. Erário e patrimônio público	83
5.3.2. Elemento subjetivo: dolo ou culpa.....	85
5.3.3. Condutas comissivas ou omissivas	87
5.3.4. Sanções para o dano ao erário (art. 12, II, da Lei 8.429/1992).....	87
5.4. Violação aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/1992).....	88
5.4.1. Elemento subjetivo: dolo	89
5.4.2. Condutas comissivas ou omissivas	91
5.4.3. Sanções para a violação aos princípios da Administração Pública (art. 12, III, da Lei 8.429/1992).....	91
5.5. Ordem urbanística (art. 52 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).....	92
5.5.1. Estatuto da Cidade e a Lei 8.429/1992.....	93
5.5.2. Sujeito ativo: Prefeito e Governador do Distrito Federal ...	93
6. PRESCRIÇÃO	95
6.1. Mandato, cargo em comissão e função de confiança (art. 23, I, da Lei 8.429/1992)	96
6.2. Servidores temporários (art. 37, IX, da CRFB)	99
6.3. Servidores estatutários e empregados públicos (art. 23, II, da Lei 8.429/1992).....	100
6.3.1. Improbidade e conduta tipificada como crime.....	103
6.4. Prescrição e terceiros.....	105
6.5. Imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário: controvérsias.....	108

Parte 2 – Direito Processual*Daniel Amorim Assumpção Neves*

7. MICROSSISTEMA COLETIVO	115
7.1. Conceito	115
7.2. Microsistema coletivo e a ação de improbidade administrativa	119
8. NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ..	123
8.1. Ação de natureza civil	123
8.2. Tutela jurisdicional coletiva	124
8.3. Natureza do direito material tutelado na ação de improbidade administrativa.....	126
8.4. A ação de improbidade administrativa é ação civil pública?.....	129
9. LEGITIMIDADE	133
9.1. Espécies de legitimidade	133
9.2. Legitimação ativa	135
9.2.1. Introdução.....	135
9.2.2. Pessoa jurídica interessada	135
9.2.3. Ministério Público	138
9.2.4. Litisconsórcio entre os legitimados	140
9.2.5. Atuação superveniente do Ministério Público como autor.....	141
9.3. Legitimidade passiva.....	141
9.3.1. Legitimados passivos.....	141
9.3.2. Litisconsórcio passivo	143
9.4. Legitimação bifronte das pessoas jurídicas interessadas	147
9.5. Sucessão processual no polo passivo.....	150
10. COMPETÊNCIA	153
10.1. Introdução	153
10.2. Competência da Justiça brasileira	154
10.3. Competência originária dos Tribunais Superiores.....	154
10.4. Competência de Justiça Especializada	157
10.5. Competência da Justiça Comum	158
10.6. Competência originária dos tribunais de segundo grau	161
10.7. Competência do foro	161
10.8. Competência de juízo	165

11. CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA	167
11.1. Conceitos e efeitos	167
11.2. Efeitos da conexão na tutela coletiva.....	169
11.2.1. Reunião das demandas.....	169
11.3. Prevenção do juízo	175
12. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	177
12.1. Introdução	177
12.2. Legitimidade	178
12.3. Requisitos formais da representação	181
12.4. Procedimento	182
12.5. Processo administrativo e inquérito civil.....	185
13. PROCEDIMENTO JUDICIAL	187
13.1. Introdução	187
13.2. Petição inicial.....	188
13.2.1. Introdução.....	188
13.2.2. Endereçamento	188
13.2.3. Nome das partes e sua qualificação.....	189
13.2.4. Causa de pedir.....	189
13.2.5. Pedido.....	192
13.2.6. Valor da causa	194
13.2.7. Pedido de provas.....	195
13.2.8. Pedido de citação do réu.....	196
13.2.9. Instrução da petição inicial	197
13.3. Recebimento da petição inicial e defesa prévia	199
13.3.1. Introdução.....	199
13.3.2. Justificativas para a existência de uma fase de defesa prévia	199
13.3.3. Cumprimento da exigência legal.....	201
13.3.4. Procedimento.....	202
13.4. Instrução probatória	208
13.5. Sentença	209
13.5.1. Introdução.....	209
13.5.2. Sentença terminativa em caso de abandono e desis- tência.....	209
13.5.3. Sentença homologatória de transação.....	210

13.5.4. Sentença de procedência e as “penas” previstas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992	211
13.5.4.1. Introdução	211
13.5.4.2. Perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio	212
13.5.4.3. Ressarcimento integral do dano.....	213
13.5.4.4. Perda da função pública.....	216
13.5.4.5. Suspensão dos direitos políticos.....	220
13.5.4.6. Multa civil.....	222
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	224
13.5.4.8. Proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das penas	226
14. COISA JULGADA	229
14.1. Introdução	229
14.2. Coisa julgada <i>secundum eventum probationis</i>	230
14.3. Coisa julgada <i>secundum eventum litis</i>	236
14.4. Limitação territorial da coisa julgada	238
15. MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	243
15.1. Introdução	243
15.2. Indisponibilidade de bens.....	243
15.2.1. Natureza jurídica.....	243
15.2.2. Atos de improbidade e indisponibilidade.....	246
15.2.3. Legitimidade ativa	247
15.2.4. Objeto da garantia.....	249
15.2.5. Limites impostos ao ato de constrição.....	251
15.2.6. Forma do pedido de indisponibilidade	253
15.2.7. Concessão liminar da medida cautelar	255
15.2.8. Requisitos para a concessão.....	256
15.2.9. Prazo para a propositura da ação principal.....	258
15.3. Sequestro.....	260
15.3.1. Natureza jurídica.....	260
15.3.2. Atos de improbidade e sequestro	264

15.3.3. Legitimidade ativa	264
15.3.4. Objeto da garantia	265
15.3.5. Limites impostos ao ato de constrição.....	265
15.3.6. Forma do pedido de sequestro.....	266
15.3.7. Concessão liminar do sequestro.....	267
15.3.8. Requisitos para a concessão.....	268
15.4. Prazo para a propositura da ação principal	269
15.5. Afastamento provisório do cargo, emprego ou função.....	270
15.5.1. Natureza jurídica.....	270
15.5.2. Requisitos para a concessão.....	271
15.5.3. Tempo de duração.....	273
15.5.4. Sujeitos passivos da medida.....	274
15.5.5. Excepcionalidade do pedido.....	275

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.....	279
-------------------------------------	------------

Parte 2 – Direito Processual

Daniel Amorim Assumpção Neves

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	287
-------------------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	293
--------------------------	------------