STJ00104148

Daniel Amorim Assumpção Neves
Rafael Carvalho Rezende Oliveira

Manual de Improbidade Administrativa

Direito Material e Processual

5.ª edição
revista, atualizada
e ampliada

gen | EDITORA MÉTODO

STJ00104148

■ 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.

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 © 2017 by
EDITORA FORENSE LTDA.
Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional
Rua Conselheiro Nébias, 1384 – Campos Elíseos – 01203-904 – São Paulo – SP
Tel.: (11) 5080-0770 / (21) 3543-0770
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: Danilo Oliveira

■ Fechamento desta edição: 15.02.2017

■ CIP – Brasil. Catalogação-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. – 5.ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

ISBN 978-85-309-7542-5

1. Improbidade administrativa – Legislação – Brasil. 2. Crime contra a Administração Pública – Brasil. 3. Direiro administrativo – Brasil. I. Oliveira, Rafael Carvalho Rezende II. Título.

12-2122. CDU: 342.9222(81)

STJ00104148

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

STJ00104148

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 41
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 44
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" 54
4.2.1.4. Membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas 56
4.2.1.5. Militares 60
4.2.1.6. Empregados e dirigentes de concessionárias de serviços públicos: inaplicabilidade do art. 2.º da Lei de Improbidade Administrativa 64
4.2.1.7. Os advogados e o alcance da Lei de Improbidade Administrativa 66
4.2.1.8. Árbitros não são agentes públicos para fins de improbidade 67
4.2.1.9. Notários e registradores 68
4.2.2. Terceiros 68
4.2.2.1. As condutas do terceiro e o elemento subjetivo 69

STJ00104148

4.2.2.2. Aplicação das sanções ao "terceiro" pressupõe a prática de improbidade administrativa por agente público 70
4.2.2.3. Adequação das sanções e a expressão "no que couber" 71
4.2.2.4. Pessoas jurídicas 72

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) 79
5.2.2. Elemento subjetivo: dolo 80
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 84
5.3.2. Elemento subjetivo: dolo ou culpa 86
5.3.3. Condutas comissivas ou omissivas 88
5.3.4. Sanções para o dano ao erário (art. 12, II, da Lei 8.429/1992) 88
5.4. Concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A da Lei 8.429/1992) 89
5.4.1. Elemento subjetivo: dolo 91
5.4.2. Condutas comissivas ou omissivas 91
5.4.3. Sanções para a concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 12, IV, da Lei 8.429/1992) 92
5.5. Violação aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/1992) 92
5.5.1. Elemento subjetivo: dolo 94
5.5.2. Condutas comissivas ou omissivas 96
5.5.3. Sanções para a violação aos princípios da Administração Pública (art. 12, III, da Lei 8.429/1992) 96

STJ00104148

5.6. Ordem urbanística (art. 52 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade) ... 97
5.6.1. Estatuto da Cidade e a Lei 8.429/1992 ... 98
5.6.2. Sujeito ativo: Prefeito e Governador do Distrito Federal ... 99

6. PRESCRIÇÃO ... 101
6.1. Mandato, cargo em comissão e função de confiança (art. 23, I, da Lei 8.429/1992) ... 102
6.2. Servidores temporários (art. 37, IX, da CRFB) ... 105
6.3. Servidores estatutários e empregados públicos (art. 23, II, da Lei 8.429/1992) ... 106
6.3.1. Improbidade e conduta tipificada como crime ... 109
6.4. Prescrição e terceiros ... 112
6.5. Imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: controvérsias ... 115

Parte 2 – Direito Processual
Daniel Amorim Assumpção Neves

7. MICROSSISTEMA COLETIVO ... 123
7.1. Conceito ... 123
7.2. Microssistema coletivo e a ação de improbidade administrativa ... 127

8. NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ... 131
8.1. Ação de natureza civil ... 131
8.2. Tutela jurisdicional coletiva ... 132
8.3. Natureza do direito material tutelado na ação de improbidade administrativa ... 134
8.4. A ação de improbidade administrativa é ação civil pública? ... 137

9. LEGITIMIDADE ... 141
9.1. Espécies de legitimidade ... 141
9.2. Legitimação ativa ... 143
9.2.1. Introdução ... 143

STJ00104148

9.2.2. Pessoa jurídica interessada 143
9.2.3. Ministério Público 146
9.2.4. Litisconsórcio entre os legitimados 148
9.2.5. Atuação superveniente do Ministério Público como autor 149
9.3. Legitimidade passiva 150
9.3.1. Legitimados passivos 150
9.3.2. Litisconsórcio passivo 152
9.4. Legitimação bifronte das pessoas jurídicas interessadas 155
9.5. Sucessão processual no polo passivo 159

10. COMPETÊNCIA 161
10.1. Introdução 161
10.2. Competência da Justiça brasileira 162
10.3. Competência originária dos tribunais superiores 162
10.4. Competência de Justiça Especializada 166
10.5. Competência da Justiça Comum 166
10.6. Competência do foro 169
10.7. Competência de juízo 172

11. CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA 175
11.1. Conceitos e efeitos 175
11.2. Efeitos da conexão na tutela coletiva 177
11.2.1. Reunião das demandas 177
11.3. Prevenção do juízo 183

12. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO 185
12.1. Introdução 185
12.2. Legitimidade 186
12.3. Requisitos formais da representação 189
12.4. Procedimento 191
12.5. Processo administrativo e inquérito civil 193

STJ00104148

13. PROCEDIMENTO JUDICIAL 195
13.1. Introdução 195
13.2. Petição inicial 196
13.2.1. Introdução 196
13.2.2. Endereçamento 196
13.2.3. Nome das partes e sua qualificação 197
13.2.4. Causa de pedir 198
13.2.5. Pedido 203
13.2.6. Valor da causa 205
13.2.7. Pedido de provas 206
13.2.8. Incluir pedido de não realização da audiência do art. 334 do NCPC 207
13.2.9. Instrução da petição inicial 208
13.3. Recebimento da petição inicial e defesa prévia 210
13.3.1. Introdução 210
13.3.2. Justificativas para a existência de uma fase de defesa prévia 210
13.3.3. Cumprimento da exigência legal 212
13.3.4. Procedimento 213
13.4. Instrução probatória 219
13.5. Sentença 221
13.5.1. Introdução 221
13.5.2. Sentença terminativa em caso de abandono e desistência 221
13.5.3. Sentença homologatória de transação 222
13.5.4. Sentença de procedência e as "penas" previstas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992 223
13.5.4.1. Introdução 223
13.5.4.2. Perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio 224
13.5.4.3. Ressarcimento integral do dano 225
13.5.4.4. Perda da função pública 229
13.5.4.5. Suspensão dos direitos políticos 233
13.5.4.6. Multa civil 235

STJ00104148

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 237

13.5.4.8. Proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das penas 239

14. COISA JULGADA 241

14.1. Introdução 241

14.2. Coisa julgada *secundum eventum probationis* 242

14.3. Coisa julgada *secundum eventum litis* 248

14.4. Limitação territorial da coisa julgada 250

15. MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 257

15.1. Introdução 257

15.2. Indisponibilidade de bens 258

15.2.1. Natureza jurídica 258

15.2.2. Atos de improbidade e indisponibilidade 261

15.2.3. Legitimidade ativa 262

15.2.4. Objeto da garantia 264

15.2.5. Limites impostos ao ato de constrição 266

15.2.6. Forma do pedido de indisponibilidade 268

15.2.7. Concessão liminar da medida cautelar 269

15.2.8. Requisitos para a concessão 271

15.2.9. Prazo para a propositura da ação principal 273

15.3. Sequestro 275

15.3.1. Natureza jurídica 275

15.3.2. Atos de improbidade e sequestro 278

15.3.3. Legitimidade ativa 279

15.3.4. Objeto da garantia 280

15.3.5. Limites impostos ao ato de constrição 280

STJ00104148

15.3.6. Forma do pedido de sequestro 281
15.3.7. Concessão liminar do sequestro 282
15.3.8. Requisitos para a concessão 282
15.4. Prazo para a propositura da ação principal 283
15.5. Afastamento provisório do cargo, emprego ou função 283
15.5.1. Natureza jurídica 283
15.5.2. Requisitos para a concessão 284
15.5.3. Tempo de duração 286
15.5.4. Sujeitos passivos da medida 288
15.5.5. Excepcionalidade do pedido 289

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 293

Parte 2 – Direito Processual
Daniel Amorim Assumpção Neves

2. CONSIDERAÇÕES GERAIS 305

BIBLIOGRAFIA 309