

Daniel Amorim Assumpção Neves  
Rafael Carvalho Rezende Oliveira

# Manual de Improbidade Administrativa

Direito Material e Processual

**6.ª edição**

revista, atualizada  
e ampliada



- 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 © 2018 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 contrator, 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: 08.11.2017

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

N423m

Neves, Daniel Amorim Assumpção

Manual de improbidade administrativa : direito material e processual / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 6.ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

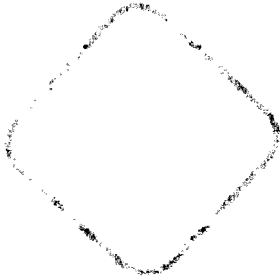
Inclui bibliografia

ISBN 978-85-309-7787-0

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

17-45677

CDU: 342.922(81)



## SUMÁRIO

### LIVRO I IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

**Parte 1 – Direito Material**  
*Rafael Carvalho Rezende Oliveira*

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>3</b>
1.1.	A importância do combate à corrupção.....	4
1.2.	Conceito de improbidade administrativa e o princípio da juridicidade .....	6
<b>2</b>	<b>FONTES NORMATIVAS</b> .....	<b>11</b>
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
<b>3</b>	<b>CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>25</b>
3.1.	Controle preventivo.....	25
3.2.	Controle repressivo.....	26

<b>4</b>	<b>SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>29</b>
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 .....	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” .....	55
4.2.1.4.	Membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.....	58
4.2.1.5.	Militares .....	62
4.2.1.6.	Empregados e dirigentes de concessionárias de serviços públicos: inaplicabilidade do art. 2.º da Lei de Improbidade Administrativa.....	66
4.2.1.7.	Os advogados e o alcance da Lei de Improbidade Administrativa .....	68
4.2.1.8.	Árbitros não são agentes públicos para fins de improbidade .....	69
4.2.1.9.	Notários e registradores .....	71
4.2.2.	Terceiros.....	71
4.2.2.1.	As condutas do terceiro e o elemento subjetivo .....	72

4.2.2.2.	Aplicação das sanções ao “terceiro” pressupõe a prática de improbidade administrativa por agente público .....	73
4.2.2.3.	Adequação das sanções e a expressão “no que couber” .....	74
4.2.2.4.	Pessoas jurídicas.....	75
<b>5</b>	<b>ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>79</b>
5.1.	Característica comum dos atos de improbidade: tipificação aberta e rol exemplificativo.....	79
5.2.	Enriquecimento ilícito (art. 9.º da Lei 8.429/1992).....	81
5.2.1.	Enriquecimento ilícito x enriquecimento sem causa (art. 9.º da Lei 8.429/1992).....	83
5.2.2.	Elemento subjetivo: dolo.....	84
5.2.3.	Condutas comissivas ou omissivas .....	84
5.2.4.	Sanções para o enriquecimento ilícito (art. 12, I, da Lei 8.429/1992).....	86
5.3.	Danos ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992).....	87
5.3.1.	Erário e patrimônio público .....	89
5.3.2.	Elemento subjetivo: dolo ou culpa.....	90
5.3.3.	Condutas comissivas ou omissivas .....	92
5.3.4.	Sanções para o dano ao erário (art. 12, II, da Lei 8.429/1992).....	93
5.4.	Concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A da Lei 8.429/1992).....	94
5.4.1.	Elemento subjetivo: dolo.....	96
5.4.2.	Condutas comissivas ou omissivas .....	97
5.4.3.	Sanções para a concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 12, IV, da Lei 8.429/1992).....	98
5.5.	Violação aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/1992).....	98
5.5.1.	Elemento subjetivo: dolo.....	100
5.5.2.	Condutas comissivas ou omissivas .....	102
5.5.3.	Sanções para a violação aos princípios da Administração Pública (art. 12, III, da Lei 8.429/1992).....	102

5.6.	Ordem urbanística (art. 52 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).....	104
5.6.1.	Estatuto da Cidade e a Lei 8.429/1992.....	104
5.6.2.	Sujeito ativo: Prefeito e Governador do Distrito Federal .....	105
<b>6</b>	<b>PRESCRIÇÃO .....</b>	<b>107</b>
6.1.	Mandato, cargo em comissão e função de confiança (art. 23, I, da Lei 8.429/1992) .....	108
6.2.	Servidores temporários (art. 37, IX, da CRFB).....	112
6.3.	Servidores estatutários e empregados públicos (art. 23, II, da Lei 8.429/1992).....	113
6.3.1.	Improbidade e conduta tipificada como crime .....	115
6.4.	Prescrição e terceiros.....	119
6.5.	Imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário: controvérsias.....	121

## **Parte 2 – Direito Processual**

*Daniel Amorim Assumpção Neves*

<b>7</b>	<b>MICROSSISTEMA COLETIVO .....</b>	<b>129</b>
7.1.	Conceito.....	129
7.2.	Microssistema coletivo e a ação de improbidade administrativa ...	133
<b>8</b>	<b>NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b>	<b>137</b>
8.1.	Ação de natureza civil.....	137
8.2.	Tutela jurisdicional coletiva.....	138
8.3.	Natureza do direito material tutelado na ação de improbidade administrativa .....	141
8.4.	A ação de improbidade administrativa é ação civil pública?....	143
<b>9</b>	<b>LEGITIMIDADE.....</b>	<b>147</b>
9.1.	Espécies de legitimidade .....	147
9.2.	Legitimação ativa .....	149
9.2.1.	Introdução .....	149
9.2.2.	Pessoa jurídica interessada.....	150

9.2.3. Ministério Público .....	153
9.2.4. Litisconsórcio entre os legitimados .....	155
9.2.5. Atuação superveniente do Ministério Público como autor.....	156
9.3. Legitimidade passiva .....	157
9.3.1. Legitimados passivos.....	157
9.3.2. Litisconsórcio passivo .....	159
9.4. Legitimação bifronte das pessoas jurídicas interessadas.....	163
9.5. Sucessão processual no polo passivo .....	166
<b>10 COMPETÊNCIA .....</b>	<b>169</b>
10.1. Introdução .....	169
10.2. Competência da Justiça brasileira.....	170
10.3. Competência originária dos tribunais superiores.....	170
10.4. Competência de Justiça Especializada.....	174
10.5. Competência da Justiça Comum.....	175
10.6. Competência do foro.....	178
10.7. Competência de juízo.....	181
<b>11 CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA .....</b>	<b>183</b>
11.1. Conceitos e efeitos.....	183
11.2. Efeitos da conexão na tutela coletiva.....	185
11.2.1. Reunião das demandas.....	185
11.3. Prevenção do juízo .....	191
<b>12 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>193</b>
12.1. Introdução .....	193
12.2. Legitimidade.....	194
12.3. Requisitos formais da representação .....	198
12.4. Procedimento .....	199
12.5. Processo administrativo e inquérito civil.....	201
<b>13 PROCEDIMENTO JUDICIAL.....</b>	<b>203</b>
13.1. Introdução .....	203
13.2. Petição inicial .....	204
13.2.1. Introdução .....	204

13.2.2. Endereçamento .....	204
13.2.3. Nome das partes e sua qualificação.....	205
13.2.4. Causa de pedir.....	206
13.2.5. Pedido .....	212
13.2.6. Valor da causa.....	214
13.2.7. Pedido de provas .....	215
13.2.8. Incluir pedido de não realização da audiência do art. 334 do CPC.....	215
13.2.9. Instrução da petição inicial.....	216
13.3 Recebimento da petição inicial e defesa prévia.....	219
13.3.1. Introdução .....	219
13.3.2. Justificativas para a existência de uma fase de defesa prévia.....	219
13.3.3. Cumprimento da exigência legal.....	222
13.3.4. Procedimento.....	223
13.4. Instrução probatória.....	229
13.5. Sentença .....	232
13.5.1. Introdução .....	232
13.5.2. Sentença terminativa em caso de abandono e desis- tência .....	232
13.5.3. Sentença homologatória de transação.....	233
13.5.4. Sentença de procedência e as “penas” previstas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992 .....	235
13.5.4.1. Introdução .....	235
13.5.4.2. Perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.....	235
13.5.4.3. Ressarcimento integral do dano.....	237
13.5.4.4. Perda da função pública .....	240
13.5.4.5. Suspensão dos direitos políticos.....	244
13.5.4.6. Multa civil .....	246
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.....	248
13.5.4.8. Proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das penas .....	251



<b>14 COISA JULGADA.....</b>	<b>253</b>
14.1. Introdução.....	253
14.2. Coisa julgada <i>secundum eventum probationis</i> .....	254
14.3. Coisa julgada <i>secundum eventum litis</i> .....	261
14.4. Limitação territorial da coisa julgada.....	263
<b>15 MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>269</b>
15.1. Introdução.....	269
15.2. Indisponibilidade de bens.....	270
15.2.1. Natureza jurídica.....	270
15.2.2. Atos de improbidade e indisponibilidade.....	273
15.2.3. Legitimidade ativa.....	274
15.2.4. Objeto da garantia.....	276
15.2.5. Limites impostos ao ato de constrição.....	279
15.2.6. Forma do pedido de indisponibilidade.....	281
15.2.7. Concessão liminar da medida cautelar.....	282
15.2.8. Requisitos para a concessão.....	284
15.2.9. Prazo para a propositura da ação principal.....	286
15.3. Sequestro.....	289
15.3.1. Natureza jurídica.....	289
15.3.2. Atos de improbidade e sequestro.....	292
15.3.3. Legitimidade ativa.....	293
15.3.4. Objeto da garantia.....	293
15.3.5. Limites impostos ao ato de constrição.....	294
15.3.6. Forma do pedido de sequestro.....	295
15.3.7. Concessão liminar do sequestro.....	295
15.3.8. Requisitos para a concessão.....	296
15.4. Prazo para a propositura da ação principal.....	297
15.5. Afastamento provisório do cargo, emprego ou função.....	297
15.5.1. Natureza jurídica.....	297
15.5.2. Requisitos para a concessão.....	299
15.5.3. Tempo de duração.....	300
15.5.4. Sujeitos passivos da medida.....	302
15.5.5. Excepcionalidade do pedido.....	303

**Livro II**  
**SISTEMA BRASILEIRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO**  
**E A LEI 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO)**

**Parte 1 - Direito Material**

*Rafael Carvalho Rezende Oliveira*

<b>1</b>	<b>CONSIDERAÇÕES GERAIS.....</b>	<b>307</b>
----------	----------------------------------	------------

**Parte 2 - Direito Processual**

*Daniel Amorim Assumpção Neves*

<b>2</b>	<b>CONSIDERAÇÕES GERAIS.....</b>	<b>319</b>
----------	----------------------------------	------------

	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>325</b>
--	--------------------------	------------