

Daniel Amorim Assumpção Neves
Rafael Carvalho Rezende Oliveira

Manual de Improbidade Administrativa

Direito Material e Processual

7.^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.
- 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 © 2019 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
- Data de fechamento: 04.01.2019

■ **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. – 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019.

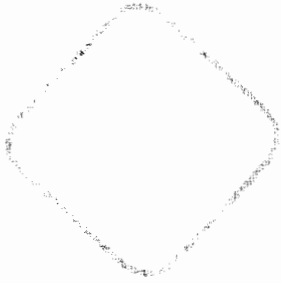
Inclui bibliografia

ISBN 978-85-309-8352-9

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

18-53619

CDU: 343.35(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	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	62
4.2.1.6. Empregados e dirigentes de concessionárias de serviços públicos: inaplicabilidade do art. 2.º da Lei de Improbidade Administrativa.....	67

4.2.1.7.	Os advogados e o alcance da Lei de Improbidade Administrativa	69
4.2.1.8.	Árbitros não são agentes públicos para fins de improbidade	70
4.2.1.9.	Notários e registradores.....	71
4.2.2.	Terceiros.....	72
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”	75
4.2.2.4.	Pessoas jurídicas.....	75
5.	ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	79
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 <i>x</i> 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).....	85
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	93
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.....	97

5.4.2.	Condutas comissivas ou omissivas	98
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).....	99
5.5.1.	Elemento subjetivo: dolo.....	101
5.5.2.	Condutas comissivas ou omissivas	103
5.5.3.	Sanções para a violação aos princípios da Administração Pública (art. 12, III, da Lei 8.429/1992)	104
5.6.	Ordem urbanística (art. 52 da Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade).....	105
5.6.1.	Estatuto da Cidade e a Lei 8.429/1992	106
5.6.2.	Sujeito ativo: Prefeito e Governador do Distrito Federal ...	106
6.	PRESCRIÇÃO	109
6.1.	Mandato, cargo em comissão e função de confiança (art. 23, I, da Lei 8.429/1992)	110
6.2.	Servidores temporários (art. 37, IX, da CRFB).....	114
6.3.	Servidores estatutários e empregados públicos (art. 23, II, da Lei 8.429/1992)	115
6.3.1.	Improbidade e conduta tipificada como crime	117
6.4.	Prescrição e terceiros	121
6.5.	Imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário: controvérsias e o entendimento do STF	124
 Parte 2 – Direito Processual <i>Daniel Amorim Assumpção Neves</i> 		
7.	MICROSSISTEMA COLETIVO	133
7.1.	Conceito.....	133
7.2.	Microssistema coletivo e a ação de improbidade administrativa.	137

8. NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA..	143
8.1. Ação de natureza civil.....	143
8.2. Tutela jurisdicional coletiva.....	144
8.3. Natureza do direito material tutelado na ação de improbidade administrativa	147
8.4. A ação de improbidade administrativa é ação civil pública?....	149
9. LEGITIMIDADE.....	153
9.1. Espécies de legitimidade	153
9.2. Legitimação ativa	155
9.2.1. Introdução	155
9.2.2. Pessoa jurídica interessada.....	156
9.2.3. Ministério Público	159
9.2.4. Litisconsórcio entre os legitimados	161
9.2.5. Atuação superveniente do Ministério Público como autor...	162
9.3. Legitimidade passiva	163
9.3.1. Legitimados passivos.....	163
9.3.2. Litisconsórcio passivo	165
9.4. Legitimação bifronte das pessoas jurídicas interessadas	169
9.5. Sucessão processual no polo passivo	172
10. COMPETÊNCIA.....	175
10.1. Introdução	175
10.2. Competência da Justiça brasileira	176
10.3. Competência originária dos tribunais superiores.....	176
10.4. Competência de Justiça Especializada.....	180
10.5. Competência da Justiça Comum.....	181
10.6. Competência do foro	184
10.7. Competência de juízo.....	187

11. CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA	189
11.1. Conceitos e efeitos.....	189
11.2. Efeitos da conexão na tutela coletiva.....	191
11.2.1. Reunião das demandas.....	191
11.3. Prevenção do juízo	197
12. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	199
12.1. Introdução	199
12.2. Legitimidade.....	200
12.3. Requisitos formais da representação	204
12.4. Procedimento.....	205
12.5. Processo administrativo e inquérito civil.....	207
13. PROCEDIMENTO JUDICIAL.....	209
13.1. Introdução	209
13.2. Petição inicial	210
13.2.1. Introdução	210
13.2.2. Endereçamento	210
13.2.3. Nome das partes e sua qualificação.....	211
13.2.4. Causa de pedir.....	212
13.2.5. Pedido	218
13.2.6. Valor da causa.....	220
13.2.7. Requerimento para produção de provas	221
13.2.8. Requerimento de não realização da audiência do art. 334 do CPC.....	221
13.2.9. Instrução da petição inicial.....	222
13.3. Recebimento da petição inicial e defesa prévia.....	225
13.3.1. Introdução	225
13.3.2. Justificativas para a existência de uma fase de defesa prévia	225
13.3.3. Cumprimento da exigência legal.....	228

13.3.4. Procedimento.....	229
13.4. Instrução probatória.....	235
13.5. Sentença.....	237
13.5.1. Introdução.....	237
13.5.2. Sentença terminativa em caso de abandono e desistência.....	238
13.5.3. Sentença homologatória de transação.....	239
13.5.4. Sentença de procedência e as “penas” previstas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992.....	241
13.5.4.1. Introdução.....	241
13.5.4.2. Perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.....	241
13.5.4.3. Ressarcimento integral do dano.....	243
13.5.4.4. Perda da função pública.....	246
13.5.4.5. Suspensão dos direitos políticos.....	250
13.5.4.6. Multa civil.....	252
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.....	254
13.5.4.8. Proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das penas.....	257
14. COISA JULGADA.....	261
14.1. Introdução.....	261
14.2. Coisa julgada <i>secundum eventum probationis</i>	262
14.3. Coisa julgada <i>secundum eventum litis</i>	269
14.4. Limitação territorial da coisa julgada.....	270
15. MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	277
15.1. Introdução.....	277

15.2. Indisponibilidade de bens.....	278
15.2.1. Natureza jurídica	278
15.2.2. Atos de improbidade e indisponibilidade.....	281
15.2.3. Legitimidade ativa	282
15.2.4. Objeto da garantia.....	284
15.2.5. Limites impostos ao ato de constrição.....	287
15.2.6. Forma do pedido de indisponibilidade.....	289
15.2.7. Concessão liminar da medida cautelar.....	290
15.2.8. Requisitos para a concessão.....	292
15.2.9. Prazo para a propositura da ação principal.....	294
15.3. Sequestro.....	297
15.3.1. Natureza jurídica.....	297
15.3.2. Atos de improbidade e sequestro	300
15.3.3. Legitimidade ativa	301
15.3.4. Objeto da garantia.....	301
15.3.5. Limites impostos ao ato de constrição	302
15.3.6. Forma do pedido de sequestro	303
15.3.7. Concessão liminar do sequestro.....	303
15.3.8. Requisitos para a concessão.....	304
15.4. Prazo para a propositura da ação principal.....	305
15.5. Afastamento provisório do cargo, emprego ou função.....	305
15.5.1. Natureza jurídica.....	305
15.5.2. Requisitos para a concessão.....	306
15.5.3. Tempo de duração.....	308
15.5.4. Sujeitos passivos da medida.....	310
15.5.5. Excepcionalidade do pedido	311

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.....	315
-------------------------------------	------------

Parte 2 – Direito Processual*Daniel Amorim Assumpção Neves*

2. CONSIDERAÇÕES GERAIS.....	329
BIBLIOGRAFIA.....	335

Nota da Editora: as alterações na organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, estabelecidas pela Medida Provisória 870/2019, não foram incorporadas ao conteúdo da obra tendo em vista que, até o fechamento desta edição, as novas estruturas regimentais que constam nos Decretos regulamentadores não estavam em vigor (início previsto para 30.01.2019).