

## Sumário

Abreviaturas .....	xvii
Nota à 4ª Edição .....	xix
Nota à 3ª Edição .....	xxi
Nota à 2ª Edição .....	xxiii
Prefácio .....	xxv
Plano da Obra .....	xxvii

### PRIMEIRA PARTE – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

EMERSON GARCIA

Introdução.....	3
<b>Capítulo I – Da Corrupção</b> .....	7
1. Considerações Iniciais .....	7
2. Corrupção e Democracia .....	7
3. Corrupção e Procedimento Eletivo .....	10
4. Corrupção e Divisão dos Poderes .....	11
5. Corrupção e Deficiências na Organização Estatal .....	12
6. Corrupção e Publicidade .....	13
7. Corrupção e Desestatização .....	16
8. Corrupção e Responsabilidade do Agente Público.....	16
9. Dosimetria das Sanções e Perspectiva de Efetividade .....	19
10. Corrupção e Interesse Privado.....	20
11. Custos Sociais da Corrupção .....	21
12. Simulação da Licitude dos Atos de Corrupção .....	22
13. O Redimensionamento de Práticas Privadas como Mecanismo de Contenção da Corrupção.....	23
14. Corrupção e Globalização .....	24
15. O Combate à Corrupção no Plano Internacional .....	25
15.1. A Convenção da Organização dos Estados Americanos contra a Corrupção..	31
15.2. A Lei Anti-Corrupção da França .....	34
<b>Capítulo II – Dos Princípios Regentes da Probidade</b> .....	37
1. Princípios. Aspectos Gerais.....	37
1.1. O Caráter Normativo dos Princípios.....	40
1.2. Distinção entre Regras e Princípios .....	42
2. Delineamento da Probidade .....	45

3.	Princípio da Juridicidade .....	49
3.1.	Princípio da Impessoalidade .....	51
3.1.1.	Impessoalidade e Responsabilidade Pessoal do Agente Público.....	52
3.2.	Princípio da Publicidade.....	53
3.3.	Princípio da Eficiência.....	54
3.4.	Princípio da Supremacia do Interesse Público.....	56
3.5.	Princípio da Razoabilidade.....	56
4.	Princípio da Legalidade. Notícia Histórica .....	58
4.1.	O Estado Democrático de Direito .....	60
4.2.	O Conteúdo do Princípio da Legalidade.....	61
4.3.	A Lei como Fundamento de Validade dos Atos Estatais.....	63
4.4.	A Lei como Elemento Condicionante da Vontade Estatal .....	66
4.5.	O Princípio da Constitucionalidade.....	67
5.	Princípio da Moralidade Administrativa. Intróito .....	68
5.1.	A Moral no Direito Privado.....	70
5.2.	A Moral no Direito Administrativo e seu Alicerce Dogmático .....	70
5.2.1.	Delimitação da Moralidade Administrativa.....	74
5.2.2.	Essência da Moralidade Administrativa.....	75
5.2.3.	Previsão Normativa .....	78
5.2.4.	A Moralidade e os Elementos do Ato Administrativo.....	79
5.2.5.	A Moralidade Administrativa na Jurisprudência Pátria.....	81
6.	Princípio da Proporcionalidade.....	83
6.1.	A Proporcionalidade na Alemanha .....	85
6.2.	A Razoabilidade na Inglaterra .....	89
6.3.	A Razoabilidade nos Estados Unidos da América .....	90
6.4.	Necessidade de Utilização Responsável do Princípio.....	94
6.5.	A Proporcionalidade no Brasil.....	95
6.6.	A Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	97
6.7.	A Proporcionalidade e o Combate à Improbidade.....	99
7.	A Probidade e sua Etimologia.....	104
<b>Capítulo III – Controle Preventivo da Probidade Administrativa.....</b>		<b>107</b>
1.	Códigos de Conduta.....	107
1.1.	Código de Conduta da Alta Administração Federal.....	109
1.2.	Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.....	113
2.	O <i>Ombudsman</i> .....	114
3.	Incompatibilidades .....	116
4.	Monitoramento da Evolução Patrimonial .....	118
4.1.	Sistemática da Lei nº 8.429/1992 .....	119
4.2.	Sistemática da Lei nº 8.730/1993.....	121
<b>Capítulo IV – Controle Repressivo da Improbidade Administrativa.....</b>		<b>123</b>
1.	Das Funções Estatais e o Princípio da Divisão dos Poderes.....	123
2.	Formas de Controle.....	127

3. Do Controle Administrativo .....	128
4. Do Controle Legislativo .....	135
4.1. O Controle Financeiro e o Tribunal de Contas .....	137
4.2. As Comissões Parlamentares de Inquérito.....	146
5. Do Controle Jurisdicional .....	153
5.1. Sistema de Jurisdição Única.....	154
5.2. Sistema de Jurisdição Dúplice.....	154
5.3. Relevância do Controle Jurisdicional.....	156
5.4. Natureza do Controle Jurisdicional no Brasil.....	157
5.4.1. Amplitude .....	157
<b>Capítulo V – Normas de Combate à Improbidade .....</b>	<b>161</b>
1. Breve Histórico das Normas de Combate à Improbidade.....	161
2. Antecedentes Legislativos.....	165
2.1. Âmbito Constitucional.....	165
2.2. Normas Infraconstitucionais.....	167
2.2.1. Lei nº 3.164/1957 .....	167
2.2.2. A Lei nº 3.502/1958 .....	168
2.2.3. O Ato Institucional nº 5/1968.....	169
2.2.4. A Lei nº 4.717/1965 .....	171
2.3. Aspectos Finais .....	171
3. Competência Legislativa .....	171
4. Normatização Básica.....	173
5. Ementa da Lei nº 8.429/1992.....	174
6. Vigência da Lei nº 8.429/1992 .....	176
7. Perspectivas de Efetividade da Lei nº 8.429/1992 .....	178
<b>Capítulo VI – Sujeitos dos Atos de Improbidade .....</b>	<b>183</b>
1. Sujeito Passivo .....	183
1.1. Sindicatos .....	187
1.2. Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional.....	188
1.3. Partidos Políticos.....	191
1.4. Terceiro Setor .....	193
1.5. Consórcios Públicos.....	201
2. Sujeito Ativo .....	205
2.1. Agentes de Fato .....	210
2.2. Hierarquia Administrativa e Dever Jurídico de Fiscalizar.....	211
2.2.1. Delegação de Funções Administrativas.....	212
2.3. Advogados.....	213
2.4. Árbitros .....	215
2.5. Delegatários das Serventias do Registro Público.....	217
3. Terceiros.....	220
3.1. As Pessoas Jurídicas.....	222
4. Da Responsabilidade do Sucessor do Ímprobo .....	223

<b>Capítulo VII – Tipologia dos Atos de Improbidade</b> .....	227
1. Conceitos Jurídicos Indeterminados e os Atos de Improbidade.....	227
2. Enriquecimento Ilícito .....	233
2.1. Vantagem Patrimonial Indevida .....	239
2.2. Lavagem de Dinheiro .....	245
2.3. Paraísos Fiscais.....	246
3. Atos Lesivos ao Patrimônio Público.....	248
3.1. Amplitude da Noção de Patrimônio Público.....	252
4. Atos atentatórios aos Princípios Regentes da Atividade Estatal .....	254
4.1. O Princípio da Juridicidade e os Deveres dos Agentes Públicos.....	261
5. Efetiva Ocorrência de Dano. Desnecessidade.....	263
6. Elemento Subjetivo nos Atos de Improbidade .....	266
7. Medida Provisória nº 2.088-35/2000.....	270
8. Atos de Improbidade Praticados em Detrimento do Procedimento Eletivo .....	274
9. A Improbidade no Direito do Trabalho .....	279
<b>Capítulo VIII – Dos Atos de Improbidade</b> .....	283
1. <i>Iter</i> de Individualização dos Atos de Improbidade .....	283
1.1. Primeiro Momento.....	283
1.2. Segundo Momento .....	284
1.3. Terceiro Momento .....	285
1.4. Quarto Momento.....	285
1.5. Quinto Momento.....	285
2. Tentativa .....	286
3. Dos Atos Funcionais. Conceitos Material e Formal .....	287
4. Atos Administrativos.....	293
4.1. Poder Discricionário .....	293
4.1.1. A Discricionariedade Administrativa e sua Facetas .....	298
4.1.2. Diretrizes para o Controle do Poder Discricionário.....	299
4.1.3. O Erro de Apreciação (juízo de fato e juízo de valor).....	300
4.1.4. A Questão da Discricionariedade Técnica .....	302
4.2. Abuso de Poder .....	305
5. Atos Legislativos .....	309
5.1. A Imunidade Parlamentar .....	311
6. Atos Jurisdicionais .....	315
6.1. Influência de Fatores Externos.....	317
6.2. Omissão Deliberada.....	318
6.3. Reprimenda.....	319
7. Atos do Ministério Público.....	322
<b>Capítulo IX – Da Casuística</b> .....	325
1. Explicação .....	325
2. Aquisição de Bens em Montante Superior à Renda .....	325
3. Não Aplicação de Receita Mínima em Educação .....	329
3.1. O FUNDEB .....	331

4.	Fundo Especial dos Direitos da Criança e do Adolescente e Direcionamento das doações .....	332
5.	Irregularidades no Procedimento Licitatório .....	336
5.1.	Inclusão de Cláusula Restritiva no Edital .....	337
5.2.	Publicação de Edital com Lacunas e Cláusulas Subjetivas.....	338
5.3.	Fraude na Constituição de Pessoa Jurídica Participante.....	339
5.4.	Fracionamento Indevido do Objeto Licitado.....	340
5.5.	Oferecimento de Bens ou Serviços por Preço Inferior ao de Mercado .....	341
5.6.	Superfaturamento da Proposta e do Objeto do Contrato .....	342
5.7.	Existência de Vínculo Subjetivo entre os Concorrentes em Detrimento dos Princípios da Isonomia e da Competitividade.....	343
5.8.	Empresa que Participa do Procedimento Licitatório e que Abriga, em seu Quadro Societário, Servidor do Órgão Contratante.....	344
5.9.	Alteração do Objeto do Contrato .....	345
5.10.	Alteração da Forma e das Condições de Pagamento Previstas no Edital da Licitação .....	345
5.11.	Contratação de Obras ou Serviços Inexistentes.....	346
5.12.	Dispensa Indevida de Licitação .....	346
6.	Contratação sem Concurso Público.....	351
7.	Da Lei Inconstitucional e seu Repúdio pelo Poder Executivo .....	361
7.1.	Argumentos Contrários.....	361
7.2.	Argumentos Favoráveis.....	363
7.3.	Análise Crítica .....	364
7.4.	Ato Praticado com Base em Lei Inconstitucional e Improbidade Administrativa .....	367
8.	Violação ao Princípio da Impessoalidade.....	369
9.	Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	373
9.1.	A Lei de Responsabilidade Fiscal à Luz da Constituição .....	375
9.2.	Vigência .....	376
9.3.	Natureza das Sanções Cominadas.....	377
9.4.	Função das Leis Orçamentárias .....	378
9.5.	A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Ideologia Participativa.....	381
9.6.	Exação em Matéria Tributária .....	381
9.7.	Medidas Precedentes à Despesa Pública.....	383
9.8.	Limites de Gastos com Pessoal .....	384
9.8.1.	Limites de Gastos com Pessoal no Poder Legislativo Municipal.....	385
9.8.2.	Terceirização de Serviços e de Mão-de-Obra .....	387
9.9.	Limites Temporais e Materiais para a Contratação de Despesas .....	390
9.10.	Restrições à Aplicação das Receitas de Capital.....	394
9.11.	Considerações Finais .....	394
10.	Inobservância do Estatuto da Cidade .....	395
11.	Ato Administrativo Fundado em Parecer Técnico Equivocado.....	399
12.	O Nepotismo .....	401

<b>Capítulo X – Das Sanções</b> .....	409
1. Introdução.....	409
2. Constitucionalidade do Art. 12 da Lei nº 8.429/1992 .....	411
3. Natureza Jurídica.....	412
3.1. Atos de Improbidade e Crimes de Responsabilidade.....	421
4. Perda de Bens ou Valores Acrescidos Ilícitamente ao Patrimônio .....	426
5. Ressarcimento Integral do Dano .....	429
5.1. O Dever Jurídico de Não Causar Dano a Outrem .....	431
5.2. Dano Moral.....	431
5.3. Contrato Nulo e Enriquecimento Ilícito do Poder Público.....	435
5.4. Dever de Reparar o Dano. Preexistência à Lei nº 8.429/1992 .....	441
5.5. Empresa Privatizada e Ressarcimento do Dano .....	443
5.6. Parcelas que Integrarão o Montante a Ser Ressarcido .....	444
6. Perda da Função Pública.....	445
6.1. Presidente da República.....	453
6.2. Senadores e Deputados Federais, Estaduais e Distritais.....	456
6.3. Membros do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas.....	457
6.4. Servidores Militares Estaduais e Federais .....	460
7. Suspensão dos Direitos Políticos.....	465
8. Multa Civil.....	469
9. Proibição de Contratar com o Poder Público ou Receber Incentivos Fiscais ou Creditícios, Direta ou Indiretamente, Ainda que por Intermédio de Pessoa Jurídica da qual Seja Sócio Majoritário .....	471
10. Independência e Comunicabilidade entre as Instâncias Penal, Civil e Administrativa .....	475
11. Nulidade do Ato e demais Sanções Previstas na Legislação Extravagante.....	482
12. Individualização e Dosimetria das Sanções.....	484
12.1. Diretivas de Proporcionalidade na Individualização das Sanções.....	485
12.2. Fixação da Reprimenda Base .....	490
12.3. Circunstâncias Atenuantes e Agravantes.....	491
12.4. Subsunção da Conduta a mais de um Tipo .....	492
12.5. Pluralidade de Atos de Improbidade.....	494
12.6. Considerações Finais .....	495
13. Efeito Específico da Condenação por Ato de Improbidade .....	496
14. Prescrição .....	499
14.1. Prescrição Intercorrente .....	509
14.2. Retroatividade da Norma Prescricional .....	511

SEGUNDA PARTE – ASPECTOS INVESTIGATÓRIOS E PROCESSUAIS  
DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

ROGÉRIO PACHECO ALVES

<b>Introdução</b> .....	517
<b>Capítulo I – O Momento Investigativo. O Inquérito Civil</b> .....	525
1. Natureza Jurídica e Origens.....	525
2. Finalidade.....	526
3. Instrumento de Investigação da Improbidade Administrativa.....	530
4. O Princípio da Obrigatoriedade: Conteúdo e Sentido.....	532
5. Representação e Comunicação.....	536
5.1. Delação Anônima.....	540
6. Sigilo das Investigações.....	542
7. O Alcance dos Poderes Investigatórios.....	546
7.1. Aspectos Gerais.....	546
7.2. Resguardo Constitucional da Privacidade.....	554
7.3. Sigilo Bancário.....	555
7.4. Sigilo Patrimonial.....	561
7.5. Dados Cadastrais referentes aos Usuários de Serviços de Telefonia. Registros das Conversações Telefônicas.....	564
7.6. Mecanismos de Acesso aos Dados Sigilosos.....	571
8. Valor Probatório.....	573
9. Vícios do Inquérito Civil e seus Reflexos na Ação Civil Pública.....	576
10. O Encerramento das Investigações.....	576
10.1. Arquivamento.....	577
10.2. Trancamento.....	584
11. Controle de Legalidade dos Atos Praticados no Inquérito Civil.....	587
12. Desarquivamento.....	588
13. Termo de Ajustamento de Conduta e Recomendações na Seara da Improbidade Administrativa.....	593
13.1. Atos de Improbidade Administrativa de “Menor Potencial Ofensivo”.....	598
<b>Capítulo II – O Momento Processual. A Ação Civil de Improbidade</b> .....	601
1. Ação Civil Pública: Seu Cabimento, ou não, no Campo da Improbidade Administrativa.....	601
2. Disciplina Processual Aplicável.....	606
3. O Princípio da Obrigatoriedade.....	608
4. Controle Incidental de Constitucionalidade.....	609
5. Ação Civil Pública e Ação Popular no Campo da Improbidade.....	614
6. <i>Legitimação Ad Causam</i> .....	618
6.1. Legitimação Ativa: Aspectos Gerais.....	618
6.2. Pessoas Jurídicas de Direito Público.....	619
6.3. Ministério Público.....	620
6.4. Associações.....	625

6.4.1. Defensoria Pública.....	630
6.4.2. Litisconsórcio entre Co-Legitimados e entre Ministérios Públicos.....	630
6.4.3. Omissões Objetivas e Subjetivas da Inicial. Atuação Supletória dos Co-Legitimados.....	632
6.4.4. Abandono da Ação.....	635
6.4.5. Postura do Ministério Público e dos demais Legitimados.....	638
6.5. Legitimação Passiva.....	639
6.5.1. Aspectos Gerais.....	639
6.5.2. Sucessão Processual.....	641
6.5.3. Pessoa Jurídica de Direito Privado.....	642
6.5.3.1. Desconsideração da Personalidade Jurídica.....	644
6.5.4. A Pessoa Jurídica de Direito Público Lesada.....	647
7. Competência.....	652
7.1. Competência Originária dos Tribunais. O Foro por Prerrogativa de Função ...	653
7.1.1. Considerações de Ordem Geral.....	653
7.1.2. Ampliação do Foro por Prerrogativa de Função ao Campo da Improbidade Administrativa (Lei nº 10.628/02).....	655
7.1.3. A prevalecer a Lei nº 10.628/02.....	662
7.1.4. A Proposta de Emenda Constitucional nº 385/05.....	666
7.2. Justiça do Trabalho.....	669
7.3. Justiça Federal.....	671
7.4. Competência Territorial.....	678
7.5. Prevenção.....	682
8. Atribuição.....	684
9. O Pedido.....	685
9.1. Possibilidade de Cumulação de Pedidos na Ação de Improbidade. A Questão do Dano Moral Difuso.....	685
9.2. Pedidos Implícitos.....	690
9.3. Correlação entre Pedido e Sentença.....	692
10. Procedimento.....	697
10.1. Aspectos Gerais.....	697
10.2. Imputação e Defesa Prévia.....	699
10.3. Juízo de Admissibilidade da Petição Inicial.....	703
10.4. Considerações Finais.....	705
11. Publicidade dos Atos Processuais e Direito à Informação.....	706
12. Revelia.....	712
13. Confissão Judicial e Extrajudicial.....	716
14. Prova Emprestada.....	717
15. Medidas Cautelares.....	722
15.1. Aspectos Gerais.....	722
15.1.1. Processo Cautelar e Efetividade do Processo.....	723
15.1.2. Requisitos das Providências Cautelares. Possibilidade de Decretação de Medidas Cautelares <i>Inaudita Altera Pars</i> .....	724



15.1.3.	Possibilidade de Adoção das Medidas Cautelares nos Próprios Autos da Ação Principal. Recursos Cabíveis .....	726
15.1.4.	Inaplicabilidade da Lei nº 8.437/92 .....	729
15.1.5.	Prazo para o Ajuizamento da Ação Principal .....	730
15.2.	Medidas Cautelares em Espécie .....	733
15.2.1.	Afastamento do Agente Público .....	733
15.2.1.1.	Afastamento do Agente Público e Suspensão de Liminares e Sentenças .....	742
15.2.2.	Medidas Cautelares Patrimoniais .....	746
15.2.2.1.	Indisponibilidade de Bens .....	749
15.2.2.2.	Seqüestro .....	755
15.3.	Medidas Cautelares Atípicas .....	758
15.4.	Medidas de Urgência no Plano Internacional e Cooperação Jurídica .....	760
16.	Antecipação dos Efeitos da Tutela .....	775
16.1	Visão Geral do Instituto .....	775
16.2.	Cabimento, ou não, na Ação Civil de Improbidade .....	779
17.	Sentença .....	782
17.1.	Requisitos da Sentença na Ação Civil de Improbidade – Fundamentação, Clareza e Precisão .....	783
17.2.	A Sentença de Procedência .....	785
17.3.	A Sentença de Improcedência .....	787
17.4.	Sucumbência e Litigância de Má-Fé .....	790
18.	Coisa Julgada .....	794
18.1.	Visão Panorâmica do Instituto .....	794
18.2.	Coisa Julgada nas Demandas Coletivas .....	796
18.3.	Ação Civil de Improbidade e Ação Popular .....	799
18.4.	Ação Civil de Improbidade e Ações Individuais .....	800
18.5.	Influência Recíproca entre as Jurisdições Civil e Criminal .....	801
19.	Propostas aos Anteprojetos do “Código Brasileiro de Processos Coletivos” .....	803
<b>Referências Bibliográficas</b> .....		813
Da Primeira Parte do Livro .....		813
Da Segunda Parte do Livro .....		835

## ANEXOS

1.	Crimes de Responsabilidade do Presidente da República e de Outros Agentes...	847
2.	Seqüestro e Perda de Bens Adquiridos por Servidor Público por Influência ou Abuso de Cargo ou Função Pública .....	858
3.	Enriquecimento Ilícito dos Servidores Públicos. Seqüestro e Perda dos Bens Adquiridos por Influência ou Abuso de Cargo ou Função Pública .....	859
4.	Lei da Ação Popular .....	861
5.	Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores .....	866
6.	Lei da Ação Civil Pública .....	870

7. Código de Defesa do Consumidor (Parte Processual) .....	873
8. Lei de Impropriedade Administrativa.....	877
9. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União .....	883
10. Licitações e Contratos na Administração Pública .....	901
11. Declaração de Bens dos Servidores Federais.....	937
12. Lei de Responsabilidade Fiscal .....	939
13. Crimes Resultantes da Inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	960
14. Sigilo das Operações Financeiras.....	962
15. Convenção Interamericana contra a Corrupção.....	966
16. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção .....	974
17. Conselho Nacional do Ministério Público .....	1008