

Abreviaturas.....	xvii
Nota à 6ª Edição	xxi
Nota à 5ª Edição	xxiii
Nota à 4ª Edição	xxv
Nota à 3ª Edição	xxvii
Nota à 2ª Edição	xxix
Prefácio.....	xxxi
Plano da Obra.....	xxxv

PRIMEIRA PARTE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
EMERSON GARCIA

Introdução.....	3
Capítulo I - Da Corrupção.....	7
1. Considerações Iniciais	7
2. Corrupção e Democracia.....	7
3. Corrupção e Procedimento Eletivo	10
4. Corrupção e Divisão dos Poderes	12
5. Corrupção e Deficiências na Organização Estatal	13
6. Corrupção e Publicidade	14
7. Corrupção e Desestatização.....	17
8. Corrupção e Responsabilidade do Agente Público	18
9. Dosimetria das Sanções e Perspectiva de Efetividade	21
10. Corrupção e Interesse Privado.....	22
11. Custos Sociais da Corrupção	24
12. Simulação da Licitude dos Atos de Corrupção	26
13. O Redimensionamento de Práticas Privadas como Mecanismo de Contenção da Corrupção	26
14. Corrupção e Globalização.....	27
15. O Combate à Corrupção no Plano Internacional.....	28
15.1. A Convenção da Organização dos Estados Americanos contra a Corrupção...	35
15.2. A Lei Anti-Corrupção da França.....	39

Capítulo II - Dos Princípios Regentes da Probidade	43
1. Princípios. Aspectos Gerais	43
1.1. O Caráter Normativo dos Princípios	46
1.2. Distinção entre Regras e Princípios	48
2. Delineamento da Probidade	53
3. Princípio da Juridicidade	58
3.1. Princípio da Impessoalidade	60
3.1.1. Impessoalidade e Responsabilidade Pessoal do Agente Público.....	61
3.2. Princípio da Publicidade	62
3.3. Princípio da Eficiência.....	63
3.4. Princípio da Supremacia do Interesse Público.....	65
3.5. Princípio da Razoabilidade	66
4. Princípio da Legalidade. Notícia Histórica.....	68
4.1. O Estado Democrático de Direito	70
4.2. O Conteúdo do Princípio da Legalidade.....	72
4.3. A Lei como Fundamento de Validade dos Atos Estatais	75
4.4. A Lei como Elemento Condicionante da Vontade Estatal.....	78
4.5. O Princípio da Constitucionalidade.....	79
5. Princípio da Moralidade Administrativa. Intróito	80
5.1. A Moral no Direito Privado	83
5.2. A Moral no Direito Administrativo e seu Alicerce Dogmático	83
5.2.1. Delimitação da Moralidade Administrativa	88
5.2.2. Essência da Moralidade Administrativa	89
5.2.3. Previsão Normativa	92
5.2.4. A Moralidade e os Elementos do Ato Administrativo.....	93
5.2.5. A Moralidade Administrativa na Jurisprudência Pátria.....	96
6. Princípio da Proporcionalidade	99
6.1. A Proporcionalidade na Alemanha	101
6.2. A Razoabilidade na Inglaterra.....	106
6.3. A Razoabilidade nos Estados Unidos da América	107
6.4. Necessidade de Utilização Responsável do Princípio	112
6.5. A Proporcionalidade no Brasil	113
6.6. A Proporcionalidade na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	115
6.7. A Proporcionalidade e o Combate à Improbidade.....	118
7. A Probidade e sua Etimologia	124
Capítulo III - Controle Preventivo da Probidade Administrativa	127
1. Códigos de Conduta	127
1.1. Código de Conduta da Alta Administração Federal	129
1.2. Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.....	134
2. O <i>Ombudsman</i>	135
3. Incompatibilidades.....	138
4. Monitoramento da Evolução Patrimonial	141
4.1. Sistemática da Lei nº 8.429/1992.....	142
4.2. Sistemática da Lei nº 8.730/1993.....	145

Capítulo IV - Controle Repressivo da Improbidade Administrativa	147
1. Das Funções Estatais e o Princípio da Divisão dos Poderes	147
2. Formas de Controle	151
3. Do Controle Administrativo	152
4. Do Controle Legislativo	161
4.1. O Controle Financeiro e o Tribunal de Contas	163
4.2. As Comissões Parlamentares de Inquérito	175
5. Do Controle Jurisdicional.....	183
5.1. Sistema de Jurisdição Única.....	183
5.2. Sistema de Jurisdição Dúplice.....	184
5.3. Relevância do Controle Jurisdicional	187
5.4. Natureza do Controle Jurisdicional no Brasil	187
5.4.1. Amplitude.....	187
Capítulo V - Normas de Combate à Improbidade	193
1. Breve Histórico das Normas de Combate à Improbidade	193
2. Antecedentes Legislativos	198
2.1. Âmbito Constitucional	198
2.2.1. Lei nº 3.164/1957	201
2.2.2. A Lei nº 3.502/1958	202
2.2.3. O Ato Institucional nº 5/1968.....	203
2.2.4. A Lei nº 4.717/1965	205
2.3. Aspectos Finais.....	205
3. Competência Legislativa	206
4. Normatização Básica	207
5. Ementa da Lei nº 8.429/1992	209
6. Vigência da Lei nº 8.429/1992.....	211
7. Perspectivas de Efetividade da Lei nº 8.429/1992.....	214
Capítulo VI - Sujeitos dos Atos de Improbidade	221
1. Sujeito Passivo	221
1.1. Sindicatos	226
1.2. Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional.....	228
1.3. Partidos Políticos	231
1.4. Terceiro Setor.....	234
1.5. Consórcios Públicos	244
2. Sujeito Ativo.....	248
2.1. Agentes de Fato	255
2.2. Hierarquia Administrativa e Dever Jurídico de Fiscalizar	256
2.2.1. Delegação de Funções Administrativas.....	257
2.3. Advogados.....	258
2.4. Árbitros	261
2.5. Delegatários das Serventias do Registro Público	263
3. Terceiros.....	267
3.1. As Pessoas Jurídicas.....	269
4. Da Responsabilidade do Sucessor do Ímprobo.....	270

Capítulo VII - Tipologia dos Atos de Improbidade	275
1. Conceitos Jurídicos Indeterminados e os Atos de Improbidade.....	275
2. Enriquecimento Ilícito.....	282
2.1. Vantagem Patrimonial Indevida.....	290
2.2. Lavagem de Dinheiro.....	296
2.3. Paraísos Fiscais	298
2.4. Reflexões sobre a criminalização do enriquecimento ilícito	301
3. Atos Lesivos ao Patrimônio Público	305
3.1. Amplitude da Noção de Patrimônio Público.....	309
4. Atos Atentatórios aos Princípios Regentes da Atividade Estatal.....	312
4.1. O Princípio da Juridicidade e os Deveres dos Agentes Públicos	320
5. Efetiva Ocorrência de Dano. Desnecessidade.....	323
6. Elemento Subjetivo nos Atos de Improbidade	327
7. Medida Provisória nº 2.088-35/2000.....	332
8. Atos de Improbidade Praticados em Detrimento do Procedimento Eletivo.....	337
9. A Improbidade no Direito do Trabalho.....	343
Capítulo VIII - Dos Atos de Improbidade	347
1. Iter de Individualização dos Atos de Improbidade	347
1.1. Primeiro Momento.....	347
1.2. Segundo Momento.....	349
1.3. Terceiro Momento.....	349
1.4. Quarto Momento	350
1.5. Quinto Momento.....	350
2. Tentativa.....	351
3. Dos Atos Funcionais. Conceitos Material e Formal.....	353
4. Atos Administrativos.....	359
4.1. Poder Discricionário.....	360
4.1.1. A Discricionariedade Administrativa e sua Facetas.....	365
4.1.2. Diretrizes para o Controle do Poder Discricionário	366
4.1.3. O Erro de Apreciação (juízo de fato e juízo de valor)	367
4.1.4. A Questão da Discricionariedade Técnica.....	370
4.2. Abuso de Poder	373
5. Atos Legislativos.....	378
5.1. A Imunidade Parlamentar.....	381
6. Atos Jurisdicionais	385
6.1. Influência de Fatores Externos.....	388
6.2. Omissão Deliberada	389
6.3. Reprimenda	390
7. Atos do Ministério Público.....	394
Capítulo IX - Da Casuística	397
1. Explicação.....	397
2. Aquisição de Bens em Montante Superior à Renda.....	397
3. Não Aplicação de Receita Mínima em Educação.....	401
3.1. O FUNDEB.....	404

4. Fundo Especial dos Direitos da Criança e do Adolescente e Direcionamento das doações	406
5. Irregularidades no Procedimento Licitatório.....	410
5.1. Inclusão de Cláusula Restritiva no Edital.....	412
5.2. Publicação de Edital com Lacunas e Cláusulas Subjetivas	413
5.3. Fraude na Constituição de Pessoa Jurídica Participante.....	413
5.4. Fracionamento Indevido do Objeto Licitado.....	415
5.5. Oferecimento de Bens ou Serviços por Preço Inferior ao de Mercado.....	416
5.6. Superfaturamento da Proposta e do Objeto do Contrato.....	417
5.7. Existência de Vínculo Subjetivo entre os Concorrentes em Detrimento dos Princípios da Isonomia e da Competitividade.....	418
5.8. Empresa que Participa do Procedimento Licitatório e que Abriga, em seu Quadro Societário, Servidor do Órgão Contratante	420
5.9. Alteração do Objeto do Contrato.....	421
5.10. Alteração da Forma e das Condições de Pagamento Previstas no Edital da Licitação	421
5.11. Contratação de Obras ou Serviços Inexistentes	422
5.12. Dispensa Indevida de Licitação	423
6. Contratação sem Concurso Público	429
7. Da Lei Inconstitucional e seu Repúdio pelo Poder Executivo	440
7.1. Argumentos Contrários.....	440
7.2. Argumentos Favoráveis.....	442
7.3. Análise Crítica	444
7.4. Ato Praticado com Base em Lei Inconstitucional e Improbidade Administrativa ..	447
8. Violação ao Princípio da Impessoalidade	451
9. Descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	455
9.1. A Lei de Responsabilidade Fiscal à Luz da Constituição.....	457
9.2. Vigência.....	459
9.3. Natureza das Sanções Cominadas.....	460
9.4. Função das Leis Orçamentárias	461
9.5. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Ideologia Participativa	464
9.6. Exação em Matéria Tributária.....	466
9.7. Medidas Precedentes à Despesa Pública.....	468
9.8. Limites de Gastos com Pessoal.....	469
9.8.1. Limites de Gastos com Pessoal no Poder Legislativo Municipal	470
9.8.2. Terceirização de Serviços e de Mão-de-Obra.....	473
9.9. Limites Temporais e Materiais para a Contratação de Despesas	476
9.10. Restrições à Aplicação das Receitas de Capital.....	480
9.11. Considerações Finais.....	481
10. Inobservância do Estatuto da Cidade.....	482
11. Ato Administrativo Fundado em Parecer Técnico Equivocado	487
12. O Nepotismo	491
Capítulo X - Das Sanções	499
1. Introdução	499
2. Constitucionalidade do Art. 12 da Lei nº 8.429/1992	502

3. Natureza Jurídica	503
3.1. Atos de Improbidade e Crimes de Responsabilidade	514
4. Perda de Bens ou Valores Acrescidos Ilícitamente ao Patrimônio	523
5. Ressarcimento Integral do Dano	526
5.1. O Dever Jurídico de Não Causar Dano a Outrem.....	529
5.2. Dano Moral	530
5.2.1. Os atos de improbidade e o dano moral coletivo	536
5.3. Contrato Nulo e Enriquecimento Ilícito do Poder Público	538
5.4. Dever de Reparar o Dano. Preexistência à Lei nº 8.429/1992	546
5.5. Empresa Privatizada e Ressarcimento do Dano	549
5.6. Parcelas que Integrarão o Montante a Ser Ressarcido.....	549
6. Perda da Função Pública.....	551
6.1. Presidente da República	560
6.2. Senadores e Deputados Federais, Estaduais e Distritais	563
6.3. Membros do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas..	565
6.4. Servidores Militares Estaduais e Federais.....	569
7. Suspensão dos Direitos Políticos.....	575
8. Multa Civil.....	579
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	583
10. Independência e Comunicabilidade entre as Instâncias Penal, Civil e Administrativa ..	588
11. Nulidade do Ato e demais Sanções Previstas na Legislação Extravagante.....	596
12. Individualização e Dosimetria das Sanções	598
12.1. Diretivas de Proporcionalidade na Individualização das Sanções	599
12.2. Fixação da Reprimenda Base	605
12.3. Circunstâncias Atenuantes e Agravantes.....	606
12.4. Subsunção da Conduta a mais de um Tipo.....	608
12.5. Pluralidade de Atos de Improbidade	610
12.6. Considerações Finais	612
13. Efeito Específico da Condenação por Ato de Improbidade.....	613
14. Prescrição.....	619
14.1. Prescrição Intercorrente.....	632
14.2. Retroatividade da Norma Prescricional	634

SEGUNDA PARTE

ASPECTOS INVESTIGATÓRIOS E PROCESSUAIS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

ROGÉRIO PACHECO ALVES

Introdução	641
A Defesa do Patrimônio Público como um Interesse Difuso	641
Capítulo I - O Momento Investigativo. O Inquérito Civil	649
1. Natureza Jurídica e Origens.....	649

2. Finalidade	650
3. Instrumento de Investigação da Improbidade Administrativa.....	655
4. O Princípio da Obrigatoriedade: Conteúdo e Sentido.....	657
5. Representação e Comunicação	662
5.1. Delação Anônima	667
6. Sigilo das Investigações	670
7. O Alcance dos Poderes Investigatórios	675
7.1. Aspectos Gerais.....	675
7.2. Resguardo Constitucional da Privacidade	685
7.3. Sigilo Bancário	685
7.4. Sigilo Patrimonial	693
7.5. Dados Cadastrais referentes aos Usuários de Serviços de Telefonia. Registros das Conversações Telefônicas.....	696
7.6. Mecanismos de Acesso aos Dados Sigilosos.....	705
8. Valor Probatório	708
9. Vícios do Inquérito Civil e seus Reflexos na Ação Civil Pública	711
10. O Encerramento das Investigações	712
10.1. Arquivamento	713
10.2. Trancamento	721
11. Controle de Legalidade dos Atos Praticados no Inquérito Civil.....	725
12. Desarquivamento.....	726
13. Termo de Ajustamento de Conduta e Recomendações na Seara da Improbidade Administrativa.....	732
13.1. Atos de Improbidade Administrativa de “Menor Potencial Ofensivo”	739
Capítulo II - O Momento Processual. A Ação Civil de Improbidade.....	741
1. Ação Civil Pública: Seu Cabimento, ou não, no Campo da Improbidade Adminis- trativa	741
2. Disciplina Processual Aplicável.....	747
3. O Princípio da Obrigatoriedade	749
4. Controle Incidentar de Constitucionalidade.....	750
5. Ação Civil Pública e Ação Popular no Campo da Improbidade	756
6. Legitimação <i>Ad Causam</i>	760
6.1. Legitimação Ativa: Aspectos Gerais	760
6.2. Pessoas Jurídicas de Direito Público.....	762
6.3. Ministério Público	763
6.4. Associações	770
6.4.1. Defensoria Pública	774
6.4.2. Litisconsórcio entre Co-Legitimados e entre Ministérios Públicos	775
6.4.3. Omissões Objetivas e Subjetivas da Inicial. Atuação Supletória dos Co-Le- gitimados.....	777
6.4.4. Abandono da Ação.....	781
6.4.5. Postura do Ministério Público e dos demais Legitimados.....	784
6.5. Legitimação Passiva.....	786
6.5.1. Aspectos Gerais	786

6.5.2. Sucessão Processual.....	788
6.5.3. Pessoa Jurídica de Direito Privado.....	789
6.5.3.1. Desconsideração da Personalidade Jurídica	791
6.5.4. A Pessoa Jurídica de Direito Público Lesada	795
7. Competência.....	801
7.1. Competência Originária dos Tribunais. O Foro por Prerrogativa de Função.....	802
7.1.1. Considerações de Ordem Geral.....	802
7.1.2. Ampliação do Foro por Prerrogativa de Função ao Campo da Improbidade Administrativa (Lei nº 10.628/02)	805
7.1.3. A prevalecer a Lei nº 10.628/02.....	813
7.1.4. A Proposta de Emenda Constitucional nº 385/05.....	818
7.2. Justiça do Trabalho.....	822
7.3. Justiça Federal	824
7.4. Competência Territorial	829
7.5. Prevenção.....	836
8. Atribuição do Órgão do Ministério Público	838
9. O Pedido	840
9.1. Possibilidade de Cumulação de Pedidos na Ação de Improbidade. A Questão do Dano Moral Difuso	840
9.2. Pedidos Implícitos.....	846
9.3. Correlação entre Pedido e Sentença.....	848
10. Procedimento.....	854
10.1. Aspectos Gerais.....	854
10.2. Imputação e Defesa Prévia.....	857
10.3. Juízo de Admissibilidade da Petição Inicial.....	862
10.4. Considerações Finais	864
11. Publicidade dos Atos Processuais e Direito à Informação	865
12. Revelia	873
13. Confissão Judicial e Extrajudicial	877
14. Prova Emprestada.....	879
15. Medidas Cautelares	886
15.1. Aspectos Gerais.....	886
15.1.1. Processo Cautelar e Efetividade do Processo.....	886
15.1.2. Requisitos das Providências Cautelares. Possibilidade de Decretação de Medidas Cautelares <i>Inaudita Altera Pars</i>	888
15.1.3. Possibilidade de Adoção das Medidas Cautelares nos Próprios Autos da Ação Principal. Recursos Cabíveis	891
15.1.4. Inaplicabilidade da Lei nº 8.437/92.....	893
15.1.5. Prazo para o Ajuizamento da Ação Principal.....	895
15.2. Medidas Cautelares em Espécie	898
15.2.1. Afastamento do Agente Público.....	898
15.2.1.1. Afastamento do Agente Público e Suspensão de Liminares e Sentenças ..	909
15.2.2. Medidas Cautelares Patrimoniais	914
15.2.2.1. Indisponibilidade de Bens	917
15.2.2.2. Sequestro.....	924

15.3. Medidas Cautelares Atípicas.....	928
15.4. Medidas de Urgência no Plano Internacional e Cooperação Jurídica.....	931
16. Antecipação dos Efeitos da Tutela.....	948
16.1. Visão Geral do Instituto.....	948
16.2. Cabimento, ou não, na Ação Civil de Improbidade.....	954
17. Sentença.....	957
17.1. Requisitos da Sentença na Ação Civil de Improbidade – Fundamentação, Clareza e Precisão.....	958
17.2. A Sentença de Procedência.....	960
17.3. A Sentença de Improcedência.....	963
17.4. Sucumbência e Litigância de Má-Fé.....	966
18. Coisa Julgada.....	971
18.1. Visão Panorâmica do Instituto.....	971
18.2. Coisa Julgada nas Demandas Coletivas.....	973
18.3. Ação Civil de Improbidade e Ação Popular.....	976
18.4. Ação Civil de Improbidade e Ações Individuais.....	977
18.5. Influência Recíproca entre as Jurisdições Civil e Criminal.....	979
19. Por uma nova disciplina processual da LIA.....	981
Referências Bibliográficas.....	993

ANEXOS

1. Crimes de Responsabilidade do Presidente da República e de Outros Agentes.....	1039
2. Sequestro e Perda de Bens Adquiridos por Servidor Público por Influência ou Abuso de Cargo ou Função Pública.....	1053
3. Enriquecimento Ilícito dos Servidores Públicos. Sequestro e Perda dos Bens Adquiridos por Influência ou Abuso de Cargo ou Função Pública.....	1055
4. Lei da Ação Popular.....	1058
5. Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores.....	1064
6. Lei da Ação Civil Pública.....	1069
7. Código de Defesa do Consumidor (Parte Processual).....	1073
8. Lei de Improbidade Administrativa.....	1078
9. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.....	1086
10. Licitações e Contratos na Administração Pública.....	1109
11. Declaração de Bens dos Servidores Federais.....	1157
12. Lei de Responsabilidade Fiscal.....	1160
13. Crimes Resultantes da Inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	1188
14. Sigilo das Operações Financeiras.....	1191

