

Arnaldo Rizzardo

**AÇÃO  
CIVIL PÚBLICA  
e AÇÃO de  
IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA**

**3ª edição**

---

revista, atualizada e ampliada



RIO DE JANEIRO

- 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 © 2014 by

**EDITORA FORENSE LTDA.**

Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional

Travessa do Ouvidor, 11 – Térreo e 6º andar – 20040-040 – Rio de Janeiro – RJ

Tel.: (21) 3543-0770 – Fax: (21) 3543-0896

forense@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).

- A Editora Forense passou a publicar esta obra a partir da 3.ª edição.

- Capa: Danilo Oliveira

- CIP – Brasil. Catalogação-na-fonte.

Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

R533a

3. ed.

Rizzardo, Arnaldo, 1942-

Ação civil pública e ação de improbidade administrativa / Arnaldo Rizzardo. - 3. ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro : Forense, 2014.

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-309-5506-9

1. Ação civil pública. 2. Improbidade administrativa. I. Título.

# Sumário

---

## PARTE PRIMEIRA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

1. A Defesa dos Interesses Transindividuais.....	3
2. Panorama Histórico na Formação da Proteção dos Interesses Transindividuais.....	7
3. A Ação Civil Pública em Outros Países .....	11
4. A Denominação Ação Civil Pública.....	16
5. Fontes e Conceito da Ação Civil Pública .....	19
6. A Ação Civil Pública e Outras Ações de Defesa Constitucional de Direitos.....	21
7. Espécies de Ações Cíveis Públicas .....	26
8. Panorama de Leis Voltadas à Defesa dos Interesses Públicos, Coletivos ou Sociais.....	31
9. Natureza dos Conteúdos da Ação Civil Pública .....	35
10. A Defesa de Bens, Valores ou Interesses Públicos, de Grupos, e Individuais Homogêneos.....	38
11. A Defesa do Patrimônio Público .....	41
12. Proteção ao Meio Ambiente .....	43
12.1. A sistemática da ação civil pública para a proteção .....	46
12.2. Responsabilidade objetiva na defesa do meio ambiente.....	47
12.3. Proteção às áreas de preservação permanente e de reserva legal .....	50
12.4. Outras situações especiais de proteção .....	54
12.5. Cominações reparatorias do dano ambiental .....	56
13. Proteção aos Bens e Direitos de Valor Artístico, Estético, Histórico, Turístico e Paisagístico.....	59
14. Proteção da Ordem Urbanística.....	62
14.1. Regras e política da administração urbanística protegíveis pela ação civil pública .....	63
14.2. Plano diretor da cidade e ocupação do solo urbano .....	65
14.3. O parcelamento do solo urbano e a ação civil pública .....	66
14.4. Exemplos de situações que comportam a ação civil pública.....	68

15. A Defesa do Consumidor e dos Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos .....	70
15.1. O conceito de interesse .....	72
15.2. Interesses difusos .....	75
15.2.1. A tipificação pelo Código de Defesa do Consumidor e características dos interesses difusos.....	77
15.3. Interesses coletivos .....	79
15.3.1. Interesses coletivos e interesses de uma classe de pessoas.....	81
15.4. Interesses individuais homogêneos .....	82
15.4.1. Afinidade entre interesses coletivos e interesses individuais homogêneos...	86
15.4.2. Interesses individuais homogêneos de pessoas identificáveis.....	87
15.5. Concomitância da ação de tutela e do cumprimento da sentença envolvendo interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos .....	88
15.6. A proteção de interesses metaindividuais e de direitos fundamentais .....	90
15.7. A responsabilidade objetiva na defesa que envolve interesses do consumidor ....	92
15.8. O nexo causal entre o dano ao interesse protegido e o sujeito causador.....	95
16. A Defesa da Ordem Econômica e da Economia Popular .....	98
17. A Ação para a Condenação em Dinheiro e o Cumprimento de Obrigação de Fazer ou Não Fazer .....	105
18. A Reparação por Ofensa aos Danos Morais.....	108
19. Litispendência entre Ações Individuais e Ações Coletivas.....	111
19.1. Litispendência entre ações civis ou coletivas .....	114
19.2. Litispendência, conexão e continência.....	116
20. Condição da Suspensão de sua Ação para o Consumidor se Beneficiar do Resultado da Ação Civil Pública .....	118
21. A Decadência e Prescrição na Ofensa aos Interesses Protegidos .....	121
21.1. A decadência no campo do direito do consumidor .....	123
22. O Foro da Propositura da Ação .....	126
22.1. Competência em função do local onde ocorreu o fato.....	127
22.2. Competência se o fato atingiu mais de uma comarca.....	128
22.3. Competência em função da matéria .....	130
23. Os Legitimados para Proporem a Ação .....	133
23.1. Legitimidade das associações.....	136
23.2. Legitimidade do Ministério Público para propor a ação.....	140
23.3. Substituição processual e colegitimidade do Ministério Público.....	143
23.4. Legitimidade do Ministério Público do Trabalho e dos sindicatos para promover a ação em matéria que envolve relações de trabalho .....	146

23.5. Direitos individuais indisponíveis e a legitimidade do Ministério Público .....	148
23.6. Legitimidade dos sindicatos e dos partidos políticos .....	155
23.7. Interesse processual, legitimidade para a ação e pertinência temática.....	156
23.8. Representatividade e legitimação .....	159
23.9. Legitimidade ativa concorrente e disjuntiva .....	160
23.10. Litisconsórcio entre os legitimados para a ação e assistência .....	162
23.11. Litisconsórcio entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual .....	165
24. Legitimidade Passiva na Ação .....	167
24.1. A legitimidade passiva do Estado na ação civil pública.....	168
25. A Denúncia e Outras Formas de Participação de Terceiros no Processo.....	171
26. A Ação Civil Pública que Importa em Ingerência na Competência de um dos Poderes do Estado.....	174
27. A Concessão Ilegal ou Irregular de Licença pelo Administrador Público e Repercussões Junto ao Administrado .....	176
28. Situações de Ilegalidade que se Consolidam e não Comportam a Ação Civil Pública...	178
29. Desistência ou Abandono da Ação e Assunção da Titularidade por Outro Legitimado...	184
30. Caráter de Complementariedade Recíproca das Leis nºs 7.347 e 8.078.....	188
31. Ajustamento de Condutas como Forma de Transação e Extinção do Processo.....	190
31.1. Entidades ou pessoas legitimadas e as dimensões no ajustamento de conduta .....	193
31.2. Medidas para o cumprimento do compromisso ajustado.....	195
32. Provocação da Iniciativa do Ministério Público para Promover a Ação .....	197
33. O Inquérito Civil Público.....	200
33.1. Finalidade básica do inquérito civil .....	204
33.2. O Arquivamento do inquérito civil .....	206
34. Requisições de Informações e Certidões para a Ação.....	210
35. A Tutela Específica e Cominações no Cumprimento das Obrigações de Fazer ou Não Fazer.....	213
36. Ação Cautelar, Medida Liminar e Antecipação de Tutela .....	218
36.1. A Revogação da Medida Liminar e Efeito Suspensivo aos Recursos.....	222
36.2. A suspensão da medida liminar em ação civil pública movida contra o poder público.....	224
36.3. Requisitos para o pedido de suspensão .....	228
36.4. Possibilidade do agravo contra a decisão que defere ou nega o pedido de suspensão e renovação deste mesmo pedido a tribunais de grau superior.....	229
37. Suspensão das Liminares e dos Efeitos da Sentença .....	237
37.1. Suspensão coletiva de liminares.....	238

37.2. Duração da suspensão dos efeitos da liminar ou da sentença até o trânsito em julgado da sentença .....	239
38. Fundo para a Reconstituição dos Bens Lesados e Outras Destinações .....	241
38.1. A indenização do lesado individual através de recursos do fundo .....	244
39. A Coisa Julgada na Ação Civil Pública .....	247
39.1. A coisa julgada e os limites nos interesses protegidos pelo Código de Defesa do Consumidor.....	250
39.2. A coisa julgada da sentença na ação civil pública e a ação proposta por interessados particulares .....	254
39.3. A verificação da insuficiência de provas na improcedência da ação .....	255
39.4. O enfoque da constitucionalidade de nova ação se improcedente ação civil pública por falta de provas.....	257
39.5. A coisa julgada envolvendo interesses constitucionais protegidos pela ação civil pública .....	259
39.6. Coisa julgada nos limites da competência territorial do órgão prolator da sentença .....	261
39.7. A ação civil pública para declarar a invalidade de sentença .....	264
40. A Liquidação da Condenação .....	270
41. Cumprimento da Sentença que Condenou em Obrigação de Fazer, ou Não Fazer, ou de Entrega .....	272
42. O Cumprimento da Sentença que Condenou em Quantia Certa ou já Fixada em Liquidação.....	274
43. Preferência no Pagamento das Indenizações Individuais.....	278
44. Foro Competente para a Liquidação e para o Cumprimento da Sentença .....	280
45. Dispensa de Adiantamento de Custas e de Emolumentos e sua Restrição aos Legitimados Ativos.....	282
46. Encargos da Sucumbência e Litigância de Má-Fé na Propositura da Ação .....	284
47. A Sucumbência quando Procedente a Ação.....	288
48. Aplicação Subsidiária do Código de Processo Civil e do Código de Defesa do Consumidor.....	291
49. O Uso da Ação Civil Pública para a Defesa dos Interesses Tutelados pela Ação Popular .....	295
50. A Ação Civil Pública para a Declaração de Inconstitucionalidade de Lei .....	297
50.1. O controle difuso da constitucionalidade segundo a doutrina e a jurisprudência .....	300
51. Ação Civil Pública para a Declaração de Constitucionalidade e para a Arguição de Descumprimento de Preceito da Constituição Federal .....	307
52. Proteção à Pessoa Portadora de Deficiência.....	310
52.1. A caracterização da deficiência.....	312
52.2. Ações e atividades nas áreas de atuação .....	313

I – Na área da educação: .....	314
II – Na área da saúde .....	314
III – Na área da formação profissional e do mercado de trabalho.....	315
IV – Na área de recursos humanos .....	316
V – Na área de edificações.....	317
52.3. Pessoas e entidades habilitadas a promoverem medidas judiciais de proteção e a participação do Ministério Público .....	319
52.4. Eficácia da sentença.....	320
52.5. O inquérito civil público.....	321
53. Ação Civil Pública Para a Defesa dos Investidores.....	324
53.1. A finalidade de evitar prejuízos e de ressarcimento nas operações visadas pela lei, em especial na aplicação de fundos.....	325
53.2. A legitimidade para promover a ação .....	328
53.3. Provocação da Comissão de Valores Mobiliários para o Ministério Público propor a ação .....	330
53.4. A destinação das importâncias decorrentes da condenação.....	332
54. A Ação Civil Pública para a Defesa da Criança e do Adolescente .....	333
54.1. Especificação dos interesses e direitos protegíveis .....	336
54.2. Direitos básicos no desenvolvimento da criança e do adolescente .....	338
54.3. Hipóteses comuns que ensejam a ação civil pública .....	340
54.4. Competência para promover a ação.....	341
54.5. O inquérito civil público.....	342
55. A Ação Civil Pública Para a Proteção de Pessoa Idosa .....	344
55.1. A proteção pela Lei nº 8.842/94.....	344
55.2. A proteção pela Lei nº 10.741/03 (Estatuto do Idoso) .....	347
55.3. A defesa através da ação civil pública e de outras demandas, e legitimação para o ajuizamento .....	348
55.4. Provocação para o Ministério Público agir e inquérito civil.....	351
55.5. Destaques a direitos especiais .....	352
55.6. Entidades de atendimento ao idoso .....	354

## PARTE SEGUNDA

### ACÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

1. Atos de Improbidade .....	359
2. A Lei de Improbidade Administrativa e Alcance de sua Proteção .....	362
3. Dados Históricos.....	366

**XIV** | AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – *Arnaldo Rizzardo*

4. A Defesa da Probidade Administrativa e os Movimentos Internacionais de Combate à Corrupção.....	370
5. Ação Civil de Improbidade Administrativa Enquadrada como Ação Civil Pública e sua Relação com a Ação Popular e Ações Constitucionais.....	373
6. Agentes Públicos ou Sujeitos Ativos das Atividades Públicas.....	377
6.1. Agente público que exerce função estatal.....	380
6.2. Sujeitos ativos não pertencentes à categoria de servidores públicos que exercem ou não funções estatais.....	383
6.3. A inexistência da responsabilidade de terceiro se não praticada a improbidade pelo agente público.....	386
7. As Entidades Públicas Protegidas ou Sujeitos Passivos .....	389
8. A Ação Contra a Improbidade Legislativa.....	394
9. Legitimidade para Propor a Ação de Improbidade.....	397
10. A Impossibilidade de Transação Judicial ou Extrajudicial.....	401
11. Regras Procedimentais.....	403
12. O Prévio Direito à Defesa .....	409
13. Regras de Competência e a Prerrogativa de Função.....	412
14. Obrigatoriedade do Ressarcimento do Dano e Perda dos Valores Percebidos Pelo Agente Público ou Terceiro .....	416
15. A Indisponibilidade do Patrimônio para Garantir o Ressarcimento de Prejuízos.....	419
16. O Sequestro dos Bens.....	426
17. O Afastamento do Cargo e Outras Medidas .....	429
18. A Antecipação da Tutela e as Limitações na sua Concessão.....	433
19. Liminares e Antecipação de Tutela Contra o Poder Público .....	437
20. Possibilidade de Revogação das Medidas Cautelares de Garantia ou de Antecipação de Tutela .....	439
21. A Decadência e a Prescrição na Ofensa aos Interesses Protegidos .....	441
21.1. A decadência no campo do direito do consumidor.....	443
22. A Representação de Interessados e o Procedimento Administrativo na Ação de Improbidade .....	446
23. Bens e Valores Protegidos.....	450
24. Princípios a serem Observados pelos Agentes Públicos no Exercício da Função.....	452
24.1. A legalidade .....	455
24.2. A impessoalidade.....	456
24.3. A moralidade.....	458
24.4. A publicidade .....	459
24.5. A eficiência .....	461



24.6. A finalidade .....	462
25. Categorias de Atos de Improbidade Administrativa .....	464
25.1. Atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito em razão do exercício de atividades .....	465
25.2. Atos de improbidade que importam em prejuízo ao erário.....	480
25.3. Atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.....	498
26. Exemplos de Atos de Improbidade por Ofensa aos Princípios da Administração Pública.....	512
27. O Concurso de Violações .....	516
28. O Requisito do Dolo na Configuração dos Atos de Improbidade .....	518
29. A Destinação do Resultado Econômico da Ação de Improbidade e a Indisponibilidade do Direito.....	523
30. Sanções Cominadas ao Responsável Pelo Ato de Improbidade.....	525
31. O Julgamento da Imputação que Enseja a Ação de Improbidade Civil em Outra Esfera da Justiça .....	529
32. O Princípio da Proporcionalidade na Aplicação do Sancionamento.....	531
33. Confronto entre as Penalidades Estabelecidas no Art. 37, § 4º, da CF, e as do Art. 12 da Lei nº 8.429/92.....	535
34. Discriminação das Penalidades.....	537
35. Sanções dos Atos de Improbidade em Espécie .....	539
35.1. Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente .....	540
35.2. Ressarcimento do dano patrimonial e moral.....	541
35.3. Perda da função pública.....	544
35.4. Suspensão dos direitos políticos .....	549
35.5. A multa civil .....	551
35.6. Proibição de contratar com a Administração Pública e de receber benefícios ....	553
36. A Gradação e Aplicação das Sanções .....	555
37. Adiantamento de Despesas e Ônus de Sucumbência.....	557
38. Exigência da Declaração de Bens Pelo Agente Público .....	560
39. A Representação Contra Pessoa Sabidamente Inocente.....	564
40. A Efetivação da Perda da Função Pública ou da Suspensão dos Direito Políticos e o Afastamento do Agente no Curso do Processo.....	567
41. Aplicação das Sanções não Dependente do Efetivo Dano ao Patrimônio Público ou da Aprovação ou Rejeição das Contas por Órgão Interno, ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.....	570
42. Poderes do Ministério Público para Instaurar o Inquérito Policial ou o Procedimento Administrativo .....	574
43. A Quebra do Sigilo nas Informações de Fatos Criminais.....	576

44. A Prescrição.....	580
44.1. A prescrição para os ocupantes de cargos temporários.....	581
44.2. A prescrição para os ocupantes de cargos efetivos.....	582
44.3. A prescrição para as pessoas particulares que não desempenham a função pública.....	584
44.4. A prescrição no caso de concurso de agentes efetivos e temporários, e de pessoas particulares, por um mesmo fato.....	585
44.5. A prescrição das ações puramente ressarcitórias.....	586
44.6. Interrupção da prescrição pela citação e notificação.....	589
45. A Contratação de Prestador de Serviços com a Dispensa da Licitação.....	594
46. A Improbidade Administrativa Segundo o Estatuto da Cidade.....	595
47. Improbidade Administrativa no Direito Eleitoral.....	599
 BIBLIOGRAFIA.....	 603
 OBRAS DO AUTOR.....	 613