

WALBER DE MOURA AGRA

COMENTÁRIOS SOBRE
A LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA

Belo Horizonte



2017

© 2017 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virgínia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármen Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabício Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

A277c Agra, Walber de Moura

Comentários sobre a lei de improbidade administrativa/
Walber de Moura Agra.– Belo Horizonte : Fórum, 2017.

371 p.
ISBN: 978-85-450-0247-5

1. Direito Administrativo. 2. Direito Financeiro. 3. Direito Municipal. I. Título.

CDD 341.3
CDU 342

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

AGRA, Walber de Moura. *Comentários sobre a lei de improbidade administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 371 p. ISBN 978-85-450-0247-5.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Walber de Moura Agra	13
-----------------------------------	----

CAPÍTULO 1

DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA

15	
1.1	Princípios. Aspectos gerais.....15
1.2	Princípio da legalidade.....19
1.2.1	A lei como fundamento de validade dos atos estatais23
1.3	Princípio da proporcionalidade25
1.3.1	A proporcionalidade <i>versus</i> razoabilidade e o entendimento do Supremo Tribunal Federal31
1.3.2	A proporcionalidade e o combate à improbidade.....35
1.4	Princípio da moralidade administrativa38
1.4.1	Previsão normativa42
1.4.2	A moralidade e os elementos do ato administrativo45
1.4.3	A moralidade administrativa na jurisprudência pátria.....46

CAPÍTULO 2

CONCEITUAÇÕES E NORMAS CONTRA A IMPROBIDADE..... 49

2.1	A defesa do patrimônio público como um interesse difuso49
2.1.1	Delineamentos da proibidade54
2.1.2	Tentativa de conceituação de improbidade.....56
2.1.3	Conceituação de improbidade administrativa58
2.2	Antecedentes legislativos da improbidade administrativa.....60

CAPÍTULO 3

CONTROLE REPRESSIVO DA IMPROBIDADE

ADMINISTRATIVA	65
3.1 Formas de controle.....	65
3.1.1 Do controle legislativo.....	66
3.1.2 Do controle administrativo.....	69
3.1.3 Do controle jurisdicional.....	70

CAPÍTULO 4

SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE.....	75
4.1 Sujeitos passivos	75
4.2 Sujeitos ativos.....	82
4.2.1 Agentes políticos como sujeitos ativos de improbidade	85
4.3 Terceiros.....	89

CAPÍTULO 5

DOS ATOS DE IMPROBIDADE.....	93
5.1 Atos administrativos e o poder discricionário.....	93
5.1.1 Abuso de poder e suas especificações	95
5.2 Enriquecimento ilícito	96
5.2.1 Hipóteses de enriquecimento ilícito	102
5.2.2 Lavagem de dinheiro.....	108
5.3 Prejuízo ao Erário.....	110
5.3.1 Amplitude da noção de atos lesivos ao patrimônio público	110
5.3.2 Hipóteses de prejuízo ao Erário	114
5.3.3 Comprovação do elemento subjetivo	120
5.3.4 Necessidade da efetiva ocorrência de dano	122
5.4 Violação aos princípios da Administração Pública	126
5.4.1 Princípios constitucionais e os conteúdos indeterminados	126
5.4.2 Hipóteses de violação aos princípios da Administração Pública	131
5.4.3 Necessidade de elementos mínimos para sua contextualização	133
5.5 Elemento subjetivo nos atos de improbidade	136
5.6 Atos legislativos de improbidade	138
5.6.1 A imunidade parlamentar	140

5.7	Atos jurisdicionais de improbidade	142
5.8	Ato de improbidade pelo parecerista	143

CAPÍTULO 6

DAS SANÇÕES.....		145
6.1	Possibilidade de aplicação isolada das sanções cominadas	145
6.2	Natureza jurídica das sanções	148
6.2.1	Atos de improbidade e crimes de responsabilidade	150
6.3	Perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.....	151
6.4	Ressarcimento integral do dano	154
6.4.1	O dever jurídico de não causar dano a outrem	154
6.4.2	Dano moral na improbidade administrativa.....	156
6.4.3	Parcelas que integrarão o montante a ser ressarcido	158
6.5	Casos de perda da função pública	160
6.6	Suspensão dos direitos políticos.....	169
6.7	Multa civil.....	172
6.8	Proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta, indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.....	177
6.9	Independência e comunicabilidade entre as instâncias penal, civil e administrativa.....	182
6.10	Individualização e dosimetria das sanções	187

CAPÍTULO 7

EFEITOS ESPECÍFICOS DA CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE		193
7.1	Prescrição.....	193
7.1.1	Ação e pretensão	193
7.1.2	Prescrição aquisitiva e prescrição extintiva	198
7.1.3	Impedimento, suspensão e interrupção	199
7.1.4	Renúncia à prescrição e prescrição <i>ex officio</i>	203
7.1.5	Legitimação para arguir a prescrição	205
7.1.6	Alterabilidade de prazos.....	207
7.2	Decadência	207
7.3	Distinção entre prescrição e decadência segundo a doutrina clássica	210

CAPÍTULO 8

O MOMENTO INVESTIGATIVO. O INQUÉRITO CIVIL	215
8.1 Natureza jurídica e origem do inquérito civil	215
8.2 Finalidade	222
8.3 Instrumento de investigação da improbidade administrativa	223
8.4 O princípio da obrigatoriedade: conteúdo e sentido	227
8.5 Instauração do inquérito civil	231
8.5.1 Delação anônima	234
8.6 O alcance dos poderes de investigação e o seu sigilo	236
8.7 Valor probatório	241
8.8 Vícios do inquérito civil e seus reflexos na ação civil pública	242
8.9 Encerramento, arquivamento, trancamento e desarquivamento das investigações	243
8.10 Termo de ajustamento de conduta e recomendações na seara da improbidade administrativa	245
8.11 Atos de improbidade administrativa de “menor potencial ofensivo”	249

CAPÍTULO 9

ASPECTOS PROCESSUAIS	253
9.1 Ação civil pública: hipótese de cabimento	253
9.2 O princípio da obrigatoriedade	258
9.3 Controle incidental de constitucionalidade	261
9.4 Ação civil pública e ação popular no campo da improbidade	266
9.5 Legitimação ativa <i>ad causam</i>	274
9.6 Legitimação passiva <i>ad causam</i>	280
9.7 Competência	282
9.8 Atribuição do órgão do Ministério Público	284
9.9 O pedido	286
9.10 Aspectos gerais do procedimento	289
9.10.1 Imputação e defesa prévia	293
9.10.2 Juízo de admissibilidade da petição inicial	297
9.11 Publicidade dos atos processuais e direito à informação	299
9.12 Confissão judicial e extrajudicial e revelia	302
9.13 Produção probatória	306

9.14	Medidas de tutela de urgência	308
9.14.1	Possibilidade de decretação de tutela de urgência <i>inaudita altera pars?</i>	311
9.14.2	Prazo para o ajuizamento da ação principal.....	313
9.14.3	Afastamento do agente público	316
9.14.4	Tutelas de urgência patrimoniais	322
9.14.4.1	Indisponibilidade de bens.....	324
9.14.4.2	Sequestro.....	326
9.14.4.3	Medidas cautelares atípicas	327
9.15	Suspensão de liminares e sentenças	327
9.16	Antecipação dos efeitos da tutela de urgência	329
9.16.1	Cabimento da tutela de urgência na ação civil de improbidade	331
9.17	Requisitos da sentença na ação civil de improbidade administrativa	334
9.17.1	Sucumbência e litigância de má-fé.....	338
9.18	Coisa julgada.....	339
9.18.1	Coisa julgada nas demandas coletivas.....	342
9.18.2	Consequências na ação civil de improbidade e ação popular	347
REFERÊNCIAS.....		351