

WALBER DE MOURA AGRA

COMENTÁRIOS
SOBRE A LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA

2ª edição

Belo Horizonte

FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

2019

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 Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Márcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinora Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	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

FORUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luis Claudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

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

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

15-596
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

427c Agra, Walber de Moura

Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa / Walber de Moura Agra
2. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2019.

384p.: 14,5cm x 21,5cm
ISBN: 978-85-450-0685-5

1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. 3. Direito Econômico. I. Título.

CDD 341.3
CDU 342.9

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

AGRA, Walber de Moura. *Comentários sobre a Lei de Improbidade Administrativa*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 384p. ISBN 978-85-450-0685-5.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
CAPÍTULO 1	
DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA	
1.1	Princípios. Aspectos gerais15
1.2	Princípio da legalidade20
1.2.1	A lei como fundamento de validade dos atos estatais.....23
1.3	Princípio da proporcionalidade25
1.3.1	A proporcionalidade <i>versus</i> razoabilidade e o entendimento do Supremo Tribunal Federal.....31
1.3.2	A proporcionalidade e o combate à improbidade35
1.4	Princípio da moralidade administrativa.....38
1.4.1	Previsão normativa.....42
1.4.2	A moralidade e os elementos do ato administrativo45
1.4.3	A moralidade administrativa na jurisprudência pátria46
CAPÍTULO 2	
CONCEITUAÇÕES E NORMAS CONTRA A IMPROBIDADE	
2.1	A defesa do patrimônio público como um interesse difuso.....49
2.1.1	Delineamentos da proibidade.....54
2.1.2	Tentativa de conceituação de improbidade56
2.1.3	Conceituação de improbidade administrativa58
2.2	Antecedentes legislativos da improbidade administrativa60
CAPÍTULO 3	
CONTROLE REPRESSIVO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	
3.1	Formas de controle65

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	86
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	134
5.5	Elemento subjetivo nos atos de improbidade.....	136
5.6	Atos legislativos de improbidade.....	139
5.6.1	A imunidade parlamentar.....	140
5.7	Atos jurisdicionais de improbidade.....	142
5.8	Ato de improbidade pelo parecerista e contratação de escritório sem licitação.....	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.....	173
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	178
6.9 Independência e comunicabilidade entre as instâncias penal, civil e administrativa	183
6.10 Individualização e dosimetria das sanções.....	188

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	199
7.1.3 Impedimento, suspensão e interrupção.....	200
7.1.4 Renúncia à prescrição e prescrição <i>ex officio</i>	204
7.1.5 Legitimação para arguir a prescrição.....	206
7.1.6 Alterabilidade de prazos	208
7.1.7 Imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário	208
7.2 Decadência.....	209
7.3 Distinção entre prescrição e decadência segundo a doutrina clássica.....	213

CAPÍTULO 8

O MOMENTO INVESTIGATIVO. O INQUÉRITO CIVIL	217
8.1 Natureza jurídica e origem do inquérito civil.....	217
8.2 Finalidade	224
8.3 Instrumento de investigação da improbidade administrativa.....	225
8.4 O princípio da obrigatoriedade: conteúdo e sentido.....	230
8.5 Instauração do inquérito civil.....	233
8.5.1 Delação anônima	236
8.6 O alcance dos poderes de investigação e o seu sigilo	239
8.7 Valor probatório	243
8.8 Vícios do inquérito civil e seus reflexos na ação civil pública.....	245
8.9 Encerramento, arquivamento, trancamento e desarquivamento das investigações	246
8.10 Termo de ajustamento de conduta e recomendações na seara da improbidade administrativa	248
8.11 Atos de improbidade administrativa de “menor potencial ofensivo”	254

CAPÍTULO 9

ASPECTOS PROCESSUAIS.....	259
9.1 Ação civil pública: hipótese de cabimento	259
9.2 O princípio da obrigatoriedade	264
9.3 Controle incidental de constitucionalidade	268
9.4 Ação civil pública e ação popular no campo da improbidade	272
9.5 Legitimação ativa <i>ad causam</i>	281
9.6 Legitimação passiva <i>ad causam</i>	286
9.7 Competência.....	288
9.8 Atribuição do órgão do Ministério Público.....	291
9.9 O pedido.....	293
9.10 Aspectos gerais do procedimento.....	296
9.10.1 Imputação e defesa prévia.....	300
9.10.2 Juízo de admissibilidade da petição inicial.....	305
9.11 Publicidade dos atos processuais e direito à informação.....	307
9.12 Confissão judicial e extrajudicial e revelia	310
9.13 Produção probatória.....	313
9.14 Medidas de tutela de urgência	316

9.14.1	Possibilidade de decretação de tutela de urgência <i>inaudita altera pars?</i>	319
9.14.2	Prazo para o ajuizamento da ação principal	321
9.14.3	Afastamento do agente público.....	324
9.14.4	Tutelas de urgência patrimoniais.....	330
9.14.4.1	Indisponibilidade de bens	333
9.14.4.2	Sequestro.....	337
9.14.4.3	Medidas cautelares atípicas	339
9.15	Suspensão de liminares e sentenças.....	339
9.16	Antecipação dos efeitos da tutela de urgência.....	341
9.16.1	Cabimento da tutela de urgência na ação civil de improbidade....	343
9.17	Requisitos da sentença na ação civil de improbidade administrativa.....	346
9.17.1	Sucumbência e litigância de má-fé	350
9.18	Coisa julgada	351
9.18.1	Coisa julgada nas demandas coletivas	354
9.18.2	Consequências na ação civil de improbidade e ação popular	359
	REFERÊNCIAS.....	363