

**Jorge Emicles**

# Da Improbidade Administrativa

EDITORA LUMEN JURIS  
RIO DE JANEIRO  
2018

Copyright © 2018 by Jorge Emicles

Categoria: Direito Administrativo

PRODUÇÃO EDITORIAL  
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Revisão: Mariama Perez  
Diagramação: Bianca Callado

A LIVRARIA E EDITORA LUMEN JURIS LTDA.  
não se responsabiliza pelas opiniões  
emitidas nesta obra por seu Autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer  
meio ou processo, inclusive quanto às características  
gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais  
constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895,  
de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e  
indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Todos os direitos desta edição reservados à  
Livraria e Editora Lumen Juris Ltda.

Impresso no Brasil  
*Printed in Brazil*

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE

---

EM53i

Emicles, Jorge.

Da improbidade administrativa / Jorge Emicles. – Rio de Janeiro : Lumen  
Juris, 2018.

280 p. ; 23 cm.

Bibliografia : p. 253-259.

ISBN 978-85-519-0810-5

1. Direito Administrativo. 2. Improbidade Administrativa. 3. Corrupção.  
4. Direito Constitucional. I. Título.

CDD 342

Ficha catalográfica elaborada por Ellen Tuzi CRB-7: 6927

# Sumário

<b>Prefácio – Improbidade Administrativa como Espécie de Corrupção: Até Quando?</b> .....	V
<b>1. Introdução</b> .....	1
<b>PRIMEIRA PARTE</b>	
<b>DAS ORIGENS DO ESTADO ÀS PATOLOGIAS CORRUPATIVAS</b>	
<b>2. A Gênese do Estado</b> .....	7
2.1. O Estado e o direito.....	7
2.2. A origem histórica do Estado .....	8
2.3. O contrato social.....	12
<b>3. A Formação Histórica dos Direitos Fundamentais e sua Relação com Os Diversos Modelos de Estado</b> .....	17
3.1. Os antecedentes dos direitos fundamentais.....	17
3.2. As características dos direitos fundamentais e suas dimensões.....	20
3.3. Teoria dos direitos fundamentais.....	24
3.4. A jurisdição constitucional.....	27
<b>4. A Formação do Direito Administrativo e sua Relação com os Direitos Fundamentais</b> .....	35
4.1. As origens do direito administrativo.....	35
4.2. A função administrativa e os direitos fundamentais .....	40
<b>5. Novos Paradigmas da Administração Pública</b> .....	49
5.1. A legitimidade do poder político e a atuação da administração pública .....	49
5.2. Gestão pública compartilhada e ação participativa .....	51
5.2.1. Teoria da ação comunicativa em Habermas .....	53
5.2.2. Teoria da ação comunicativa e direito.....	54
5.3. Teoria da ação comunicativa e sua aplicação à administração pública .....	55

<b>6. Os Vícios da Atividade Administrativa e as Patologias Corruptivas (a Administração Paralela)</b> .....	63
6.1. A administração paralela.....	63
6.2. As patologias corruptivas .....	69

## SEGUNDA PARTE

### DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – TIPOS, ELEMENTOS, PROCEDIMENTO

<b>7. O Princípio da Moralidade e sua Importância para a Compreensão das Patologias Corruptivas</b> .....	77
<b>8. Antecedentes Históricos da Atual Lei de Improbidade Administrativa</b> .....	83
<b>9. A Natureza Jurídica da Improbidade Administrativa</b> .....	87
<b>10. Elementos Constitutivos dos Atos de Improbidade Administrativa</b> .....	91
10.1. Sujeito passivo .....	91
10.2. Sujeito ativo .....	95
10.3. Dano .....	103
10.4. Elemento subjetivo.....	105
<b>11. Tipos de Improbidade Administrativa</b> .....	109
11.1. Dos atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito .....	110
11.2. Dos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário.....	121
11.3. Dos atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação de benefício financeiro ou tributário .....	128
11.4. Dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração .....	130
11.5. Dos atos de improbidade tipificados no estatuto da cidade .....	137
11.6. Tipificação dos atos de improbidade .....	142
<b>12. A Ação de Improbidade Administrativa</b> .....	145
12.1. Considerações gerais .....	145
12.2. Procedimento .....	147

12.3. Sanções.....	156
12.4. Prescrição.....	164
<b>13. A Ação de Improbidade Administrativa como Política Pública de Combate às Patologias Corruptivas – Algumas Reflexões Teóricas.....</b>	<b>183</b>
13.1. O que são políticas públicas .....	184
13.2. A atuação do poder judiciário no combate das patologias corruptivas como elemento para a construção de novas políticas públicas .....	187
13.3. Política pública de controle da atuação judicial.....	191
<b>14. Conclusões .....</b>	<b>199</b>
<b>Apêndice – Estudo de Caso .....</b>	<b>213</b>
1. Considerações iniciais .....	213
2. Breves notas históricas sobre a cidade e a Comarca de Crato-CE.....	214
3. Levantamento e principais dados das ações de improbidade administrativa que tramitam na Comarca de Crato ao longo dos últimos cinco anos.....	216
3.1. Dados coletados na 1ª vara cível da Comarca de Crato – CE.....	218
3.1.1. Nº do Processo: 2024-90.2007.8.06.0071/0 .....	218
3.1.2. Nº do Processo: 32447-92.2014.8.06.0071/0.....	220
3.1.3. Nº do Processo: 25103-65.2011.8.06.0071/0.....	221
3.1.4. Nº do Processo: 2041-98.2008.8.06.0071/0.....	223
3.1.5. Nº do Processo: 1841-91.2008.08.06.0071/0 .....	225
3.1.6. Nº do Processo: 2940-67.2006.8.06.0071/0. ....	226
3.2. Dados coletados na 2ª vara cível da Comarca de Crato – CE .....	229
3.2.1. Nº do Processo: 2792-89.2011.06.0071/0 .....	229
3.2.2. Nº do Proc. 881-04.2009.8.06.0071/0.....	231
3.2.3. Nº do Processo: 33544-64.2013.8.06.0071/0 .....	233
3.2.4. Nº do Processo: 4744-65.2009.9.06.0071/0 .....	234
3.2.5 Nº do Processo: 31495-50.2013.8.06.0071/0 .....	236
4. Crítica aos dados coletados.....	237
<b>Referências .....</b>	<b>253</b>