

Antônio César Leite de Carvalho

**LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA
(UM INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO)**

**Comentário artigo por artigo. Aspectos práticos e doutrinários.
Jurisprudência atualizada do STJ e STF. Leis extravagantes.**

Curitiba
Juruá Editora
2019

Visite nossos sites na Internet
www.jurua.com.br e
www.editorialjurua.com
 e-mail: editora@jurua.com.br

A presente obra foi aprovada pelo Conselho Editorial Científico da Juruá Editora, adotando-se o sistema *blind view* (avaliação às cegas). A avaliação inominada garante a isenção e imparcialidade do corpo de pareceristas e a autonomia do Conselho Editorial, consoante as exigências das agências e instituições de avaliação, atestando a excelência do material que ora publicamos e apresentamos à sociedade.

ISBN: 978-85-362-8890-1

JURUÁ
 EDITORA

Brasil - Av. Munhoz da Rocha, 143 - Juvevê - Fone: (41) 4009-3900
 Fax: (41) 3252-1311 - CEP: 80.030-475 - Curitiba - Paraná - Brasil

Europa - Rua General Torres, 1.220 - Lojas 15 e 16 - Fone: (351) 223 710 600 -
 Centro Comercial D'Ouro - 4400-096 - Vila Nova de Gaia/Porto - Portugal

Editor: José Ernani de Carvalho Pacheco

Carvalho, Antônio César Leite de

C331

Lei de Improbidade Administrativa: (um instrumento de combate à corrupção) / Antônio César Leite de Carvalho - Curitiba: Juruá, 2019.

440p.

1. Improbidade administrativa. 2. Crime contra a administração pública. 3. Corrupção administrativa. I. Título.

1151221
 CDD 345.8102323 (22.ed.)
 CDU 35.077.2

00070

Dados Internacionais de Catalogação na Fonte (CIP)
 Bibliotecária: Maria Isabel Schiavon Kinasz, CRB9 / 626

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	19
1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....	30
1.1 Das Ordenações Filipinas.....	32
1.2 Código Criminal Brasileiro.....	33
1.3 Antecedentes Legislativos Constitucionais.....	34
1.4 Antecedentes Legislativos Infraconstitucionais.....	36
1.4.1 Lei 3.164/1957 (Lei Pitombo Godói-Ilha).....	36
1.4.2 Lei 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto).....	38
1.4.3 Lei 4.717/1965 (Ação Popular).....	39

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	41
2. AGENTE PÚBLICO.....	42
Art. 1º.....	44
1. DOS SUJEITOS PASSIVOS DO ATO DE IMPROBIDADE.....	45
1.1 Da Administração Direta.....	45
2. DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA.....	47
2.1 Autarquias.....	47
2.2 Fundações.....	49
2.2.1 Origem.....	49
2.3 Sociedades de Economia Mista.....	51
2.4 Empresas Públicas.....	52
3. OUTROS ENTES.....	53
4. EMPRESAS INCORPORADAS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO.....	54
5. EMPRESAS CONTROLADAS E DEPENDENTES DO PODER PÚBLICO.....	54
6. ENTIDADES PRIVADAS BENEFICIÁRIAS DO PODER PÚBLICO	54

7. TERCEIRO SETOR: LEIS 9.637/1998 E 9.790/1999 (ENTIDADES PRIVADAS)	55
7.1 Serviços Sociais Autônomos: (Sesc, Senai, Sesi, Senac, Sebrae, etc.).....	55
7.2 Organizações Sociais Sem Fins Lucrativos (ONGs)	55
7.3 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs).....	56
7.4 Sindicatos.....	57
7.5 Consórcios Públicos.....	57
7.6 Partidos Políticos.....	58
Art. 2º	58
1. DOS SUJEITOS ATIVOS (AGENTES PÚBLICOS)	58
1.1 Servidores Públicos	58
1.2 Agentes Políticos	59
1.3 Agentes Autônomos	60
1.4 Particulares Colaboradores do Poder Público	60
1.5 Parecerista.....	61
Art. 3º	66
1. DA FIGURA DO TERCEIRO	66
1.1 Pessoa Natural (Coautor, Partícipe e Beneficiário)	66
2. DAS PESSOAS JURÍDICAS	71
2.1 Responsabilidade Civil das Pessoas Jurídicas (Terceiro) na LIA	79
3. LEI ANTICORRUPÇÃO E RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA DAS PESSOAS JURÍDICAS	81
3.1 Algumas Distinções entre a Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção.....	83
3.1.1 Responsabilização das Pessoas Jurídicas estrangeiras.....	90
3.1.2 Desconsideração das Pessoas Jurídicas.....	91
3.1.2.1 Critérios de mensuração para fins da responsabilização administrativa.....	91
3.2 Prescrição.....	91
4. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO E PRIVADO NA LEI DE IMPROBIDADE (?)	92
Art. 4º	96
1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS FORMAS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	97
2. HARMONIA E COMPATIBILIZAÇÃO DOS VERBOS OBEDECERÁ (ART. 37 DA CF) E VELAR (ART. 4º DA LIA)	99
3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	100
3.1 Princípio da Legalidade	102
3.2 Princípio da Impessoalidade	103
3.3 Princípio da Moralidade.....	104

3.4 Princípio da Publicidade.....	106
3.5 Princípio da Eficiência	109
4. PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS.....	111
4.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público.....	111
4.2 Princípio da Motivação	115
4.3 Princípio da Razoabilidade/Proporcionalidade.....	116
4.4 Princípio da Proibição Administrativa	118
Art. 5º	119
Art. 6º	123
Art. 7º	125
1. MEDIDAS CAUTELARES	127
1.1 Indisponibilidade de Bens	130
Art. 8º	132

CAPÍTULO II DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Art. 9º	135
1. ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA OU ILÍCITO (ORIGEM).....	138
1.1 Distinção entre Enriquecimento sem Causa e Enriquecimento Ilícito	139
1.1.2 Enriquecimento ilícito (requisitos).....	143
1.1.3 Vantagem patrimonial indevida.....	143
1.1.4 Conduta ilícita (comissiva ou omissiva)	144
1.1.5 Consciência da ilicitude (dolo).....	145
1.1.6 Relação de causalidade entre a vantagem indevida e a condição de Agente Público	147
Inciso I.....	148
1.2 Recebimento de Vantagem Econômica (Indevida)	148
1.2.1 Formas de auferimento de vantagens.....	150
1.2.2 Tipos de vantagem.....	150
Inciso II	153
1.3 Vantagem Advinda de Superfaturamento de Preços	153
1.3.1 Elementos exigidos para a configuração dessa modalidade de ato de improbidade.....	154
Inciso III.....	162
1.4 Elementos Exigidos para a Configuração dessa Modalidade de Ato de Improbidade	162
1.4.1 Objeto.....	163
Inciso IV	166

1.5 Uso de Bens Públicos e do Trabalho de Servidores (Funcionários e Empregados) em Benefício Próprio	166
Inciso V	169
1.6 Requisito Intrínseco	169
1.6.1 Conduta	169
1.6.2 Elementos exigidos para a configuração dessa modalidade de ato de improbidade	170
1.6.3 Práticas ilícitas (<i>numerus apertus</i>)	171
Inciso VI	171
1.7 Elementos Exigidos para a Configuração dessa Modalidade de Ato de Improbidade	171
Inciso VII	173
1.8 Elementos Exigidos para a Configuração dessa Modalidade de Ato de Improbidade	173
Inciso VIII	178
1.9 Elementos Exigidos para a Configuração dessa Modalidade de Ato de Improbidade	178
Inciso IX	179
2.0 Elementos Exigidos para a Configuração dessa Modalidade de Ato de Improbidade	179
Inciso X	183
Inciso XI	185
Inciso XII	186
Art. 10	187
1. ELEMENTOS EXIGIDOS PARA A CONFIGURAÇÃO DESSA MODALIDADE DE ATO DE IMPROBIDADE	189
Inciso I	191
Inciso II	192
Inciso III	193
Inciso IV	193
Inciso V	196
Inciso VI	197
Inciso VII	201
Inciso VIII	206
Inciso IX	217
Inciso X	219
Inciso XI	222
Inciso XII	223
Inciso XIII	223
Inciso XIV	224
Inciso XV	224

Inciso XVI	229
Inciso XVII	229
Inciso XVIII	230
Inciso XIX	231
Inciso XX	231
Art. 10-A	234
Art. 11	241
Inciso I	245
Inciso II	247
Inciso III	248
Inciso IV	249
Inciso V	250
Inciso VI	253
Inciso VII	255
Inciso VIII	256
Inciso IX	257
Inciso X	258
Inciso XI	261

CAPÍTULO III DAS PENAS

Art. 12	265
1. INTRODUÇÃO	266
2. DAS SANÇÕES	274
2.1 Texto Constitucional	274
2.2 Lei de Improbidade Administrativa	275
2.2.1 Natureza jurídica.....	275
2.2.2 Gradação das sanções	276
2.2.3 Distribuição das sanções.....	278
2.2.4 Da perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio	280
2.2.5 Ressarcimento integral dos danos.....	282
2.2.6 Perda da função pública.....	284
2.2.6.1 Personalidades imunes(?) à aplicabilidade da sanção de perda da função pública	288
2.2.7 Suspensão dos direitos políticos	291
2.2.8 Multa civil.....	292
2.2.9 Proibição de contratar com o Poder Público.....	295
2.2.10 Proibição de receber benefícios fiscais	299
2.2.11 Proibição de receber incentivos fiscais	299
2.2.12 Proibição de receber benefícios creditícios	300

2.2.13 Proibição de receber incentivos creditícios	301
2.2.14 Multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.....	301
2.3 Cumulatividade ou Não das Sanções	301
2.4 Sanções Aplicáveis às Pessoas Jurídicas.....	303
2.4.1 Ressarcimento dos danos e a <i>Disregard Doctrine</i>	305

CAPÍTULO IV DA DECLARAÇÃO DE BENS

Art. 13.....	309
---------------------	------------

CAPÍTULO V DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO JUDICIAL

Art. 14.....	315
Art. 15.....	318
Art. 16.....	319
Art. 17.....	322
1. BREVES CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES	322
2. DA PETIÇÃO INICIAL (RITO PROCESSUAL).....	324
2.1 Da Ação Civil de Improbidade Administrativa	327
3. COMPETÊNCIA	330
§ 1º	332
§ 2º	339
1 APLICABILIDADE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO CAMPO DA IMPROBIDADE	344
1.2 Execução de Título Extrajudicial (Débito ou Multa Oriundos de Decisão do TCE). Ilegitimidade do MPC, MPE, MPF, TCE e TCU.....	350
§ 3º	355
§ 4º	359
§ 5º	361
§ 6º	363
1. FASE PRELIMINAR (JUNTADA DE DOCUMENTAÇÃO PARA INSTRUIR A AÇÃO).....	363
1.1 Litigância de Má-Fé.....	364
§ 7º	369
§ 8º	369
§ 9º	373
§ 10.....	373
§ 11.....	376

§ 12.....	381
§ 13.....	382
Art. 18.....	383

CAPÍTULO VI DAS DISPOSIÇÕES PENAIS

Art. 19.....	387
Art. 20.....	390
1. EFETIVAÇÃO DAS SANÇÕES DE PERDA DA FUNÇÃO E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. TRÂNSITO EM JULGADO (?)......	391
1.1 Afastamento da Função.....	397
Art. 21.....	400
Art. 22.....	404

CAPÍTULO VII DA PRESCRIÇÃO

Art. 23.....	409
1. DA IMPRESCRITIBILIDADE DOS DANOS	416
REFERÊNCIAS.....	419
ÍNDICE REMISSIVO	423