

DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES
RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Direito Material e Processual

8^a
edição revista e
atualizada



SUMÁRIO

LIVRO I IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Parte 1 – Direito Material
Rafael Carvalho Rezende Oliveira

1	INTRODUÇÃO	3
1.1.	A importância do combate à corrupção	3
1.2.	Conceito de improbidade administrativa e o princípio da juridicidade.....	6
2	FONTES NORMATIVAS	11
2.1.	Antecedentes normativos	11
2.2.	Quadro normativo atual: fontes internacionais, constitucionais, legislativas e regulamentares	14
2.2.1.	Fontes internacionais	15
2.2.2.	Fontes constitucionais	15
2.2.3.	Fontes legislativas	16
2.2.4.	Fontes regulamentares	17
2.3.	Discussão quanto à constitucionalidade da Lei 8.429/1992	17
2.4.	A competência legislativa e a natureza da Lei 8.429/1992: Lei nacional ou federal?	19
2.5.	Irretroatividade da Lei 8.429/1992	21
3	CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	25
3.1.	Controle preventivo	25
3.2.	Controle repressivo	26
4	SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	29
4.1.	Sujeito passivo	29

4.1.1.	Administração Pública direta e indireta	34
4.1.2.	Consórcios públicos de direito público e de direito privado	34
4.1.3.	Concessionários e permissionários de serviços públicos (concessões comuns e parcerias público-privadas): inaplicabilidade do art. 1.º da Lei de Improbidade Administrativa	37
4.1.4.	Terceiro Setor: Serviços Sociais Autônomos, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e outras entidades	39
4.1.5.	Sindicatos	41
4.1.6.	Partidos políticos	42
4.2.	Sujeito ativo	43
4.2.1.	Agentes públicos	43
4.2.1.1.	Agentes públicos de direito e agentes públicos de fato...	45
4.2.1.2.	Agentes políticos (membros dos Poderes Executivo e Legislativo): Lei de Improbidade Administrativa e crime de responsabilidade	46
4.2.1.3.	Lei de Improbidade Administrativa e a "Lei da Ficha Limpa"	56
4.2.1.4.	Membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.....	58
4.2.1.5.	Militares.....	65
4.2.1.6.	Empregados e dirigentes de concessionárias de serviços públicos: inaplicabilidade do art. 2.º da Lei de Improbidade Administrativa.....	70
4.2.1.7.	Os advogados e o alcance da Lei de Improbidade Administrativa.....	72
4.2.1.8.	Árbitros não são agentes públicos para fins de improbidade	73
4.2.1.9.	Notários e registradores	74
4.2.2.	Terceiros.....	75
4.2.2.1.	As condutas do terceiro e o elemento subjetivo.....	76
4.2.2.2.	Aplicação das sanções ao "terceiro" pressupõe a prática de improbidade administrativa por agente público.....	77
4.2.2.3.	Adequação das sanções e a expressão "no que couber" ...	78
4.2.2.4.	Pessoas jurídicas.....	78
5	ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	83
5.1.	Característica comum dos atos de improbidade: tipificação aberta e rol exemplificativo	83
5.2.	Enriquecimento ilícito (art. 9.º da Lei 8.429/1992).....	85
5.2.1.	Enriquecimento ilícito x enriquecimento sem causa (art. 9.º da Lei 8.429/1992)	87
5.2.2.	Elemento subjetivo: dolo	88
5.2.3.	Condutas comissivas ou omissivas	88
5.2.4.	Sanções para o enriquecimento ilícito (art. 12, I, da Lei 8.429/1992) ...	90

5.3.	Danos ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992).....	91
5.3.1.	Erário e patrimônio público.....	93
5.3.2.	Elemento subjetivo: dolo ou culpa.....	95
5.3.3.	Condutas comissivas ou omissivas.....	98
5.3.4.	Sanções para o dano ao erário (art. 12, II, da Lei 8.429/1992).....	98
5.4.	Concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A da Lei 8.429/1992).....	99
5.4.1.	Elemento subjetivo: dolo.....	102
5.4.2.	Condutas comissivas ou omissivas.....	103
5.4.3.	Sanções para a concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 12, IV, da Lei 8.429/1992).....	103
5.5.	Violação aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/1992) ...	104
5.5.1.	Elemento subjetivo: dolo.....	106
5.5.2.	Condutas comissivas ou omissivas.....	108
5.5.3.	Sanções para a violação aos princípios da Administração Pública (art. 12, III, da Lei 8.429/1992).....	109
5.6.	Ordem urbanística (art. 52 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).....	110
5.6.1.	Estatuto da Cidade e a Lei 8.429/1992.....	111
5.6.2.	Sujeito ativo: Prefeito e Governador do Distrito Federal.....	111
6	PRESCRIÇÃO	113
6.1.	Mandato, cargo em comissão e função de confiança (art. 23, I, da Lei 8.429/1992).....	115
6.2.	Servidores temporários (art. 37, IX, da CRFB).....	118
6.3.	Servidores estatutários e empregados públicos (art. 23, II, da Lei 8.429/1992)...	119
6.3.1.	Improbidade e conduta tipificada como crime.....	122
6.4.	Servidores vitalícios.....	126
6.5.	Prescrição e terceiros.....	127
6.6.	Imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário: controvérsias e o entendimento do STF.....	129
6.7.	Prescrição originária, intercorrente e executória.....	134
Parte 2 – Direito Processual		
<i>Daniel Amorim Assumpção Neves</i>		
7	MICROSSISTEMA COLETIVO	139
7.1.	Conceito.....	139
7.2.	Microssistema coletivo e a ação de improbidade administrativa.....	143
8	NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	149
8.1.	Ação de natureza civil.....	149
8.2.	Tutela jurisdicional coletiva.....	150

8.3.	Natureza do direito material tutelado na ação de improbidade administrativa	153
8.4.	A ação de improbidade administrativa é ação civil pública?	155
9	LEGITIMIDADE	159
9.1.	Espécies de legitimidade	159
9.2.	Legitimação ativa	161
9.2.1.	Introdução	161
9.2.2.	Pessoa jurídica interessada	162
9.2.3.	Ministério Público	165
9.2.4.	Litisconsórcio entre os legitimados	167
9.2.5.	Atuação superveniente do Ministério Público como autor	168
9.3.	Legitimidade passiva	169
9.3.1.	Legitimados passivos	169
9.3.2.	Litisconsórcio passivo	171
9.4.	Legitimação bifronte das pessoas jurídicas interessadas	175
9.5.	Sucessão processual no polo passivo	179
10	COMPETÊNCIA	181
10.1.	Introdução	181
10.2.	Competência da Justiça brasileira	182
10.3.	Competência originária dos tribunais superiores	183
10.4.	Competência de Justiça Especializada	186
10.5.	Competência da Justiça Comum	187
10.6.	Competência do foro	190
10.7.	Competência de juízo	193
11	CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA	195
11.1.	Conceitos e efeitos	195
11.2.	Efeitos da conexão na tutela coletiva	197
11.2.1.	Reunião das demandas	197
11.3.	Prevenção do juízo	203
12	PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	205
12.1.	Introdução	205
12.2.	Legitimidade	206
12.3.	Requisitos formais da representação	210
12.4.	Procedimento	211
12.5.	Processo administrativo e inquérito civil	213
13	PROCEDIMENTO JUDICIAL	215
13.1.	Introdução	215
13.2.	Petição inicial	216

13.2.1. Introdução.....	216
13.2.2. Endereçamento.....	217
13.2.3. Nome das partes e sua qualificação.....	217
13.2.4. Causa de pedir.....	218
13.2.5. Pedido.....	224
13.2.6. Valor da causa.....	226
13.2.7. Requerimento para produção de provas.....	227
13.2.8. Requerimento de não realização da audiência do art. 334 do CPC.....	227
13.2.9. Instrução da petição inicial.....	228
13.3. Recebimento da petição inicial e defesa prévia.....	231
13.3.1. Introdução.....	231
13.3.2. Justificativas para a existência de uma fase de defesa prévia.....	231
13.3.3. Cumprimento da exigência legal.....	234
13.3.4. Procedimento.....	235
13.4. Instrução probatória.....	241
13.5. Sentença.....	244
13.5.1. Introdução.....	244
13.5.2. Sentença terminativa em caso de abandono e desistência.....	245
13.5.3. Sentença homologatória de transação.....	246
13.5.4. Sentença de procedência e as “penas” previstas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992.....	247
13.5.4.1. Introdução.....	247
13.5.4.2. Perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.....	247
13.5.4.3. Ressarcimento integral do dano.....	249
13.5.4.4. Perda da função pública.....	253
13.5.4.5. Suspensão dos direitos políticos.....	257
13.5.4.6. Multa civil.....	259
13.5.4.7. Proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.....	261
13.5.4.8. Proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das penas...	263
14 COISA JULGADA.....	267
14.1. Introdução.....	267
14.2. Coisa julgada <i>secundum eventum probationis</i>	268
14.3. Coisa julgada <i>secundum eventum litis</i>	275
14.4. Limitação territorial da coisa julgada.....	276
15 MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	283
15.1. Introdução.....	283

15.2. Indisponibilidade de bens	285
15.2.1. Natureza jurídica	285
15.2.2. Atos de improbidade e indisponibilidade	287
15.2.3. Legitimidade ativa	288
15.2.4. Objeto da garantia	291
15.2.5. Limites impostos ao ato de constrição	293
15.2.6. Forma do pedido de indisponibilidade	296
15.2.7. Concessão liminar da medida cautelar	297
15.2.8. Requisitos para a concessão	298
15.2.9. Prazo para a propositura da ação principal	301
15.3. Sequestro	303
15.3.1. Natureza jurídica	303
15.3.2. Atos de improbidade e sequestro	306
15.3.3. Legitimidade ativa	307
15.3.4. Objeto da garantia	308
15.3.5. Limites impostos ao ato de constrição	308
15.3.6. Forma do pedido de sequestro	309
15.3.7. Concessão liminar do sequestro	309
15.3.8. Requisitos para a concessão	310
15.4. Prazo para a propositura da ação principal	311
15.5. Afastamento provisório do cargo, emprego ou função	311
15.5.1. Natureza jurídica	311
15.5.2. Requisitos para a concessão	313
15.5.3. Tempo de duração	315
15.5.4. Sujeitos passivos da medida	316
15.5.5. Excepcionalidade do pedido	317

LIVRO II

SISTEMA BRASILEIRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E A LEI 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO)

Parte 1 – Direito material

Rafael Carvalho Rezende Oliveira

1 CONSIDERAÇÕES GERAIS	321
-------------------------------------	-----

Parte 2 – Direito Processual

Daniel Amorim Assumpção Neves

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS	335
-------------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	341
---------------------------	-----