

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**  
LEI FEDERAL Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992  
Prof. Henrique Savonitti – BREVE ROTEIRO DE AULA  
www.savonitti.com.br – twitter: @profsavonitti

1) ANTECEDENTES HISTÓRICO-NORMATIVOS:

- Art. 141, § 31 da Constituição Federal de 1946;
- Art. 150, § 11 da Constituição Federal de 1967;
- Art. 153, § 11 da Constituição Federal de 1969;
- Art 37, *caput*, § 4º e § 5º da Constituição Federal de 1988.
- Plano infraconstitucional, algumas normas determinavam o seqüestro e perdimento de bens: Decreto-Lei nºs 3.240/41, 3.164/57, 3.502/58 359/68.

2) NATUREZA DA LEI DE IMPROBIDADE

- Cível *lato sensu*
- Ação civil pública (Lei n. 7.347/85) e Improbidade. Condenação: revertida para um fundo, gerido pelo Conselho Federal ou Estadual; Improbidade, p. jurídica lesada.
- Aplicação das penali improb. mediante ação civ púb STJ (REsp. 510150, j. 17.02.04)
- Di Pietro: "Aplicam-se as normas da lei n. 7.347/85, no que não contrariem os dispositivos expressos da lei de improbidade [por exemplo, notificação prévia]".

3) COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

- Matéria legislativa ou administrativa?
- Sanções de natureza política (direito eleitoral – comp. Privativa da União), direito civil (igualmente da União), perda da função pública (competência político-penal) e disciplina processual (arts. 16 a 18) = em todos estes aspectos é **Lei Nacional**.
- Matérias administrativas = art 13. (declaração de bens), art. 14, § 3º (obrigatoriedade de apurar os fatos), afastamento cautelar do agente (art. 20, parágrafo único). É **Lei Federal**.
- Representação – art. 5º, XXXIV, “a” CF.

4) INCONSTITUCIONALIDADES?

- **Material:** ADIn 4.295 - Argumento: seria matéria administrativa. STF não julgou. Doutrina não vê inconstitucionalidade, pois a natureza da lei é cível *lato sensu*.
- **Formal:** ADIn 2.182-6 - Argumento: o Senado teria rejeitado integralmente o primeiro projeto aprovado na Câmara e proposto outro. Então, após aprovação na Câmara deveria ter retornado ao Senado antes de seguir para sanção/veto. STF já rejeitou a tese.

5) SUJEITO PASSIVO (ART 1º)

- Improriedade da expressão improbidade “administrativa”, na medida em que também alcança pessoas privadas.
- **Caput** (serviços sociais autônomos) e **parágrafo único**
- Problema da inexistência de menção a 50% - norma menos gravosa

6) SUJEITO ATIVO (ARTS. 2º e 3º)

- **Agentes Públicos** (“para todos os efeitos desta lei”) – amplitude do conceito
- Concessionários e permissionários? Não.
- Possibilidade do agente se utilizar corpo jurídico da entidade (*Leading case* STJ – Agrav. Reg. Resp 681.571-GO - Min. Eliana Calmon – 6.6.2006)
- Pareceres (atos enunciativos, opinião técnica e sem vinculação) – A princípio, não se sujeitam (STF – MS 24.073 – DF – Min. Velloso – 31.10.2003 – parecer sobre dispensa de licitação)
- Contra: MS 24.631-DF
- **Agentes Políticos** – Aplicabilidade

a) a ação de improbidade é independente das ações que apuram crimes comuns e de responsabilidade (Rogério Pacheco Alves); b) Exclui a admissibilidade pois estariam sujeito a regime próprio de responsabilidade Lei 1.079/50 (Arnoldo Wald e Gilmar Mendes e STF - Recl 2.138-DF, Rel Gilmar – 13.06.2007 e STJ – Resp 456.649-MG 1º T – Min. Luiz Fux – 5.9.2006); c) convivem harmonicamente mas sem sanções de natureza política (perda do cargo e suspensão dos direitos políticos) que emanariam naturalmente da ação penal de crime de responsabilidade (Carvalho Filho, Carlos Velloso e Joaquim Barbosa).

- **Terceiro** – induzir ou concorrer e não apenas prestar auxílio.

## 7) TIPOLOGIA DA IMPROBIDADE

- 4 casos – *numerus apertus*

	OBJETODA TUTELA	PRESSUPOSTO EXIGÍVEL	PRESSUPOSTO DISPENSÁVEL	ELEMENTO SUBJETIVO	SUJEITO ATIVO	NATURA REZA
ENRIQUEC ILÍCITO	ENRIQ LEGÍTIMO, JUSTO E MORAL	PERCEPÇÃO VANTAGEM PATRIM ILÍCITA	DANO AO ERÁRIO	DOLO	AGENTE OU TERCEIRO	COMISSIVA
DANOS AO "ERÁRIO"	PRESERVAÇÃO PATRIMONIO PUB	DANO AO PATRIMONIO	OCORRÊNCIA DE ENRIQUEC. ILICITO	DOLO OU CULPA (di Pietro contra culpa)	AGENTE OU TERCEIRO	COMISSIVA OU OMISSIVA
VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS	OBSERVAN CIA DOS PRINCÍPIOS CONST	VULNERAÇÃO AOS PRINC.	DANO E ENRIQUECIMENT O	SÓ DOLO (EXCLUÍ CULPA - REsp 939.142-rj 21.8.2007)	AGENTE PÚBLICO	COMISSIVA OU OMISSIVA
ORDEM URBANÍSTICA (ART. 52 LEI 10257/01)	ORDEM URBANÍSTICA DO MUNICIPI	CONDUTA EXPRESSAMENTE DEFINIDA (INC II A VIII)	DANO E ENRIQUECIMENT O	SÓ DOLO	PREFEITO	OMISSIVA OU COMISSIVA

- NÃO PROVIDENCIA EM 5 ANOS O APROVEITAMENTO DE IMÓVEL EM DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA OU APLICA INDEVIDAMENTE RECURSOS OBTIDOS COM OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR OU ALTERAÇÃO DE USO DE SOLO OU DEIXA DE TOMAR PROVIDÊNCIAS PARA APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR EM 5 ANOS.

### Peculiaridades das espécies de improbidade

- Art. 9º. Incisos IV, VII, XI, XII: enriquecimento ilícito simples ou direto "utilizar, usar, adquirir, incorporar" (assemelha-se ao crime de peculato). Incisos I, II, III, V, VI, VIII, IX, X: enriquecimento ilícito complexo ou indireto "receber, perceber, aceitar" (assemelha-se ao crime de corrupção)

- Art. 9º, VII – Atualizador de Hely Lopes Meirelles: "merece destaque, dado seu notável alcance, pois inverte o ônus da prova, sempre difícil para o autor da ação em casos como o descrito pela norma. Nessa hipótese, quando desproporcional, o enriquecimento ilícito é presumido, cabendo ao agente público a prova de que ele foi lícito, apontando a origem dos recursos necessários à aquisição".

- Art. 10. As hipóteses dos incisos I, II, IV, V e XIII assemelham-se muitos às hipóteses dos incisos XI, XII, III, II e IV do art. 9º, com a diferença de que, neste caso, o enriquecimento é em favor de terceiros. Os incisos VI, VII, IX, X, XI caracterizam a denominada "gestão irresponsável".

- Art. 10 – Quando o ressarcimento for decorrente de serviço irregularmente prestado – e pago pela Administração -, a jurisprudência não tem agasalhado à restituição dessa verba, em virtude da prestação já realizada dos serviços. Por exemplo: contrato sem prévio concurso público REsp. 514.820, Rel. Eliana Calmon (05.05.05).

- Art. 11 – só doloso e não é qualquer violação a princípio, mas uma violação que importe em deslealdade – STJ – REsp. 324.730 (26.05.03) e 534.575 (29.03.04).

## 8) SANÇÕES

- Constitucionalidade das sanções (a CF não limitou as 4)

- Escala de gravidade
- Aplicação – princ da proporcionalidade e da adequação punitiva (Não cabe perda da função publica aos terceiros, o ressarcimento só se ocorrer dano e a multa sobre a remuneração só se tiver)
- O Juiz deve se restringir ao pedido do autor (não julgar *extra* ou *ultra* petita)
- Ofensas simultâneas – uma só conduta: princípio da subsunção.
- Independência de instâncias e o *ne bis in idem*

### **Particularidades das sanções**

- perda dos bens ou valores: reversão do bem ou conversão em pecúnia;
  - ressarcimento integral do dano: juros de mora e correção Súmula 43 do STJ
  - perda da função pública: inclusive das entidades privadas (controverso), cassação de mandato e peculiaridades de Presidente Lei 1079/50, etc...
  - suspensão dos direitos políticos – expressa e só após o trânsito
  - multa;
- Proibição de contratar e receber benefícios: inclui licitações e exclui benefícios genéricos, como isenção.

### **9) PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO**

- representação
- rejeitar sem prejuízo de representação
- ciência ao MP e TC
- lei 8112.

### **10) PROCEDIMENTO JUDICIAL**

- nome: ação civil de improbidade
  - cautelar de arresto e não seqüestro (pois não se trata de entrega de coisa certa)
  - Tb admissível por intermédio de antecipação de tutela (REsp. 469.366, j. 02.06.03), mesmo que essa não seja a melhor técnica processual.
  - Indisponibilidade é só dos bens suficientes ao ressarcimento do prejuízo, bem como daqueles adquiridos após o ato lesivo - STJ, 196.932 (10.05.99) e 422.583 (09.09.02)
  - Indisp. não pode atingir bens tidos por impenhoráveis (Lei 8.009/90) - STJ AG n. 401.985 (01.09.03)
  - Impossibilidade de transação – STJ – REsp. n. 327.408 (14.03.05).
  - legitimidade ativa é concorrente legitimidade passiva é autoridade
  - pedido; 2 formulações; que reconheça a improbidade (pedido originário de natureza declaratória) e pedido subsequente, de natureza condenatória
  - MP – Sendo parte o MP, entidade pode realizar “inversão de legitimidade” que, aqui, é a única opção.
  - Competência – Conexão – Prevenção
  - Foro especial por prerrogativa de função: art. 84, § 2º, CPP
- Inconstitucional: STF ADIN 2.797 – Min. Sepúlveda – 15.09.2005.
- procedimento especial; notificação para em 15 dias apresentar manifestação escrita: juiz extingue o processo com resolução ou não do mérito ou recebe a inicial – agravo.
  - agravo ou embargos de declaração da sentença que receber a inicial sem fundamentar? (STJ)
  - Afastamento preventivo só qdo comprovadamente indispensável à instrução do feito STJ - REsp. n. 550.135 (08.03.04).

### **11) PRESCRIÇÃO**

- Em face de terceiro: qual o prazo? 10 anos, art 205 CC?
- Agente político: do término do último mandato em caso de reeleição?
- Imprescritibilidade do ressarcimento do dano – STJ - REsp. n 403.153 (09.09.03)