

DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES  
RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA

# IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Direito Material e Processual

**10<sup>a</sup>** edição revista,  
atualizada  
e ampliada



# SUMÁRIO

## LIVRO I IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

**Parte 1 – Direito Material**  
*Rafael Carvalho Rezende Oliveira*

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	3
	1.1. A importância do combate à corrupção .....	3
	1.2. Conceito de improbidade administrativa .....	6
	1.3. A exigência do dolo específico para configuração da improbidade .....	8
	1.4. Inexistência de improbidade por divergência de interpretação da lei .....	10
<b>2</b>	<b>FONTES NORMATIVAS</b> .....	13
	2.1. Antecedentes normativos .....	13
	2.2. Quadro normativo atual: fontes internacionais, constitucionais, legislativas e regulamentares .....	16
	2.2.1. Fontes internacionais .....	17
	2.2.2. Fontes constitucionais .....	17
	2.2.3. Fontes legislativas .....	18
	2.2.4. Fontes regulamentares .....	19
	2.3. Discussão quanto à constitucionalidade da Lei 8.429/1992 .....	19
	2.4. A competência legislativa e a natureza da Lei 8.429/1992: Lei nacional ou federal? .....	21
	2.5. Irretroatividade da Lei 8.429/1992 .....	23
	2.6. Reforma da LIA pela Lei 14.230/2021 e retroatividade limitada da lei mais benéfica no Direito Administrativo Sancionador .....	25
<b>3</b>	<b>CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	33
	3.1. Controle preventivo .....	33
	3.2. Controle repressivo .....	34

<b>4</b>	<b>SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>37</b>
4.1.	Sujeito passivo .....	37
4.1.1.	Administração Pública direta e indireta .....	38
4.1.2.	Entidades privadas que recebem subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, da Administração Pública .....	38
4.1.3.	Entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual .....	40
4.1.4.	Sujeitos passivos: situações específicas .....	42
4.1.4.1.	Consórcios públicos de direito público e de direito privado .....	42
4.1.4.2.	Concessionários e permissionários de serviços públicos (concessões comuns e parcerias público-privadas): inaplicabilidade do art. 1.º, §§ 5.º a 7.º, da LIA .....	44
4.1.4.3.	Terceiro Setor: Serviços Sociais Autônomos, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e entidades similares.....	46
4.1.4.4.	Sindicatos .....	49
4.1.4.5.	Partidos políticos e a inconstitucionalidade do art. 23-C da LIA.....	50
4.2.	Sujeito ativo .....	53
4.2.1.	Agentes públicos .....	53
4.2.1.1.	Agentes públicos de direito e agentes públicos de fato ...	54
4.2.1.2.	Agentes políticos (membros dos Poderes Executivo e Legislativo): LIA e crime de responsabilidade .....	56
4.2.1.3.	LIA e a “Lei da Ficha Limpa”.....	66
4.2.1.4.	Membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.....	68
4.2.1.5.	Militares .....	75
4.2.1.6.	Empregados e dirigentes de concessionárias de serviços públicos: inaplicabilidade do art. 2.º da LIA .....	80
4.2.1.7.	Os advogados e o alcance da LIA.....	81
4.2.1.8.	Árbitros não são agentes públicos para fins de improbidade .....	82
4.2.1.9.	Notários e registradores .....	83
4.2.1.10.	Inconstitucionalidade da imposição representativa dos agentes ímprobos pelos órgãos da Advocacia Pública ...	84
4.2.2.	Terceiros .....	87
4.2.2.1.	As condutas do terceiro e o elemento subjetivo .....	88
4.2.2.2.	Aplicação das sanções ao “terceiro” pressupõe a prática de improbidade administrativa por agente público .....	89
4.2.2.3.	Adequação das sanções e a expressão “no que couber” ...	90
4.2.2.4.	Pessoas jurídicas .....	91

<b>5</b>	<b>ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	95
5.1.	Atos de improbidade: tipificação aberta ou fechada? Rol exemplificativo ou exaustivo? .....	96
5.2.	Enriquecimento ilícito (art. 9.º da Lei 8.429/1992).....	97
5.2.1.	Enriquecimento ilícito x enriquecimento sem causa (art. 9.º da Lei 8.429/1992) .....	99
5.2.2.	Elemento subjetivo: dolo.....	100
5.2.3.	Condutas comissivas ou omissivas .....	101
5.2.4.	Sanções para o enriquecimento ilícito (art. 12, I, da Lei 8.429/1992) ...	102
5.3.	Danos ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992).....	105
5.3.1.	Erário e patrimônio público .....	109
5.3.2.	Elemento subjetivo: dolo.....	110
5.3.3.	Condutas comissivas ou omissivas .....	113
5.3.4.	Sanções para o dano ao erário (art. 12, II, da Lei 8.429/1992).....	114
5.4.	Violação aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/1992)....	116
5.4.1.	Elemento subjetivo: dolo.....	122
5.4.2.	Condutas comissivas ou omissivas .....	124
5.4.3.	Sanções para a violação aos princípios da Administração Pública (art. 12, III, da Lei 8.429/1992).....	124
5.5.	Ordem urbanística (art. 52 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade) .....	126
5.5.1.	Estatuto da Cidade e a Lei 8.429/1992 .....	127
5.5.2.	Sujeito ativo: Prefeito e Governador do Distrito Federal .....	127
<b>6</b>	<b>PRESCRIÇÃO</b> .....	129
6.1.	Interpretação do art. 23 da Lei 8.429/1992 .....	129
6.2.	Imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário: controvérsias e o entendimento do STF .....	135
 <b>Parte 2 – Direito Processual</b> <i>Daniel Amorim Assumpção Neves</i>  		
<b>7</b>	<b>NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	143
7.1.	Ação de natureza civil .....	143
7.2.	Tutela jurisdicional coletiva.....	152
<b>8</b>	<b>MICROSSISTEMA COLETIVO</b> .....	155
8.1.	Introdução.....	155
8.2.	Conceito .....	155
8.3.	Microssistema coletivo e a ação de improbidade administrativa.....	159
<b>9</b>	<b>AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PROCESSO PENAL</b> .....	165
9.1.	Introdução.....	165
9.2.	Influência das normas processuais penais .....	165

<b>10</b>	<b>LEGITIMIDADE</b> .....	169
	10.1. Espécies de legitimidade .....	169
	10.2. Legitimação ativa .....	171
	10.2.1. Introdução.....	171
	10.2.2. Pessoa jurídica interessada .....	173
	10.2.3. Ministério Público.....	176
	10.2.4. Litisconsórcio entre os legitimados .....	179
	10.2.5. Atuação superveniente do Ministério Público como autor .....	180
	10.3. Legitimidade passiva.....	180
	10.3.1. Legitimados passivos .....	180
	10.3.2. Litisconsórcio passivo .....	183
	10.4. Intervenção superveniente da pessoa jurídica interessada.....	187
	10.5. Sucessão processual no polo passivo.....	189
<b>11</b>	<b>COMPETÊNCIA</b> .....	191
	11.1. Introdução.....	191
	11.2. Competência da Justiça brasileira .....	192
	11.3. Competência originária dos Tribunais Superiores.....	193
	11.4. Competência de Justiça Especializada.....	197
	11.5. Competência da Justiça Comum .....	197
	11.6. Competência do foro.....	201
	11.7. Competência de juízo .....	204
<b>12</b>	<b>CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA</b> .....	207
	12.1. Conceitos e efeitos .....	207
	12.2. Efeitos da conexão entre ação coletiva e ação de improbidade coletiva ...	209
	12.2.1. Reunião das demandas .....	209
	12.3. Prevenção do juízo .....	216
<b>13</b>	<b>PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO</b> .....	219
	13.1. Introdução.....	219
	13.2. Legitimidade .....	220
	13.3. Requisitos formais da representação .....	224
	13.4. Procedimento.....	225
	13.5. Processo administrativo e inquérito civil .....	227
<b>14</b>	<b>PROCEDIMENTO JUDICIAL</b> .....	229
	14.1. Introdução.....	229
	14.2. Petição inicial.....	231
	14.2.1. Introdução.....	231
	14.2.2. Endereçamento.....	231
	14.2.3. Nome das partes e sua qualificação .....	232

14.2.4. Causa de pedir .....	233
14.2.5. Pedido .....	238
14.2.6. Valor da causa .....	241
14.2.7. Requerimento para produção de provas .....	242
14.2.8. Requerimento de não realização da audiência do art. 334 do CPC .....	242
14.2.9. Instrução da petição inicial .....	243
14.3. Rejeição liminar da petição inicial .....	247
14.4. Citação e defesa do réu .....	249
14.5. Providências após a apresentação da contestação .....	252
14.6. Réplica .....	253
14.7. Decisão de tipificação de conduta .....	254
14.8. Especificação de provas .....	256
14.9. Ônus da prova .....	258
14.10. Instrução probatória .....	259
14.10.1. Introdução .....	259
14.10.2. Prerrogativas na produção de prova oral .....	260
14.10.3. Interrogatório e depoimento pessoal .....	260
14.10.4. Exibição de coisa ou documento .....	262
14.11. Intimação da pessoa jurídica interessada .....	263
14.12. Desconsideração da personalidade jurídica .....	265
14.13. Conversão em ação civil pública .....	266
14.14. Assessoria jurídica .....	268
14.15. Litispendência .....	269
14.16. Sentença .....	270
14.16.1. Introdução .....	270
14.16.2. Sentença terminativa em caso de abandono e desistência .....	271
14.16.3. Sentença homologatória de transação .....	271
14.16.4. Sentença de procedência e as “penas” previstas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992 .....	273
14.16.4.1. Introdução .....	273
14.16.4.2. Perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio .....	273
14.16.4.3. Ressarcimento integral do dano .....	275
14.16.4.4. Perda da função pública .....	277
14.16.4.5. Suspensão dos direitos políticos .....	282
14.16.4.6. Multa civil .....	284
14.16.4.7. 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 .....	286
14.16.4.8. Proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das penas .....	287

14.17. Apelação .....	289
14.18. Reexame necessário .....	290
14.19. Agravo de instrumento .....	291
<b>15 COISA JULGADA .....</b>	<b>293</b>
15.1. Introdução .....	293
15.2. Microsistema dos processos sancionatórios .....	293
15.3. Microsistema coletivo .....	297
15.4. Coisa julgada <i>secundum eventum probationis</i> .....	298
15.5. Coisa julgada <i>secundum eventum litis</i> .....	304
15.6. Limitação territorial da coisa julgada .....	306
<b>16 MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS NA LIA .....</b>	<b>313</b>
16.1. Introdução .....	313
16.2. Indisponibilidade de bens .....	315
16.2.1. Natureza jurídica .....	315
16.2.2. Atos de improbidade e indisponibilidade .....	317
16.2.3. Legitimidade ativa .....	318
16.2.4. Objeto da garantia .....	321
16.2.5. Limites impostos ao ato de constrição .....	322
16.2.6. Forma do pedido de indisponibilidade .....	327
16.2.7. Concessão liminar da medida cautelar .....	328
16.2.8. Requisitos para a concessão .....	329
16.2.9. Prazo para a propositura da ação principal .....	332
16.2.10. Pedido ilíquido .....	334
16.2.11. Adequações .....	335
16.2.12. Direito intertemporal .....	337
16.3. Afastamento provisório do cargo, emprego ou função .....	338
16.3.1. Natureza jurídica .....	338
16.3.2. Requisitos para a concessão da cautelar probatória .....	340
16.3.3. Requisitos para a concessão da medida provisória preventiva .....	342
16.3.4. Tempo de duração .....	343
16.3.5. Sujeitos passivos da medida .....	344
16.3.6. Excepcionalidade do pedido .....	345
<b>17 ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL .....</b>	<b>347</b>
17.1. Acordo de não persecução civil. dever do ministério público? .....	347
17.2. Condição mínima para a celebração do acordo de não persecução civil ...	348
17.3. Exigências formais .....	349
17.4. Momento de celebração do acordo .....	351
17.5. Descumprimento do acordo .....	352

<b>18 LIQUIDAÇÃO E EXECUÇÃO</b> .....	355
18.1. Legitimidade ativa para a liquidação e cumprimento de sentença.....	355
18.2. Legitimidade superveniente condicionada.....	356
18.3. Espécies de liquidação.....	357
18.4. Pagamento parcelado.....	358
18.5. Concentração das sanções.....	361

## LIVRO II

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

#### Parte 1 – Direito Material

*Rafael Carvalho Rezende Oliveira*

<b>1 CONSIDERAÇÕES GERAIS</b> .....	365
-------------------------------------	-----

#### Parte 2 – Direito Processual

*Daniel Amorim Assumpção Neves*

<b>2 CONSIDERAÇÕES GERAIS</b> .....	379
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	385