

*FELIPE FERNANDES  
JOSÉ ROBERTO MELLO PORTO  
RODOLFO PENNA*

# ***MANUAL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA***

*PREFÁCIO  
RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA*

Copyright © 2022 by Editora Letramento

Copyright © 2022 by Felipe Fernandes

Copyright © 2022 by José Roberto Mello Porto

Copyright © 2022 by Rodolfo Penna

Diretor Editorial | Gustavo Abreu

Diretor Administrativo | Júnior Gaudereto

Diretor Financeiro | Cláudio Macedo

Logística | Vinicius Santiago

Comunicação e Marketing | Giulia Staar

Assistente de Marketing | Carolina Pires

Assistente Editorial | Mateos Moreno e Sarah Júlia Guerra

Designer Editorial | Gustavo Zeferino e Luis Otávio Ferreira

Conselho Editorial | Alessandra Mara de Freitas Silva; Alexandre Moraes da Rosa; Bruno Miragem; Carlos María Cárcova; Cássio Augusto de Barros Brant; Cristian Kiefer da Silva; Cristiane Dupret; Edson Nakata Jr; Georges Abboud; Henderson Fürst; Henrique Garbellini Carnio; Henrique Júdice Magalhães; Leonardo Isaac Yarochevsky; Lucas Moraes Martins; Luiz Fernando do Vale de Almeida Cuilherme; Nuno Miguel Branco de Sá Viana Rebelo; Renata de Lima Rodrigues; Rubens Casara; Salah H. Khaled Jr; Willis Santiago Guerra Filho.

Todos os direitos reservados.

Não é permitida a reprodução desta obra sem aprovação do Grupo Editorial Letramento.

1217988

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD**

|   |                    |
|---|--------------------|
| F363m   | Fernandes, Felipe  |
| Manual de improbidade administrativa / Felipe Fernandes, José Roberto Mello Porto, Rodolfo Penna. - Belo Horizonte, MG : Casa do Direito, 2022. |                    |
| 198 p. ; 15,5cm x 22,5cm.   |                    |
| Inclui anexo.   |                    |
| ISBN: 978-65-5932-165-0   |                    |
| 1. Direito público. 2. Direito administrativo. 3. Improbidade administrativa. I. Porto, José Roberto Mello. II. Penna, Rodolfo. III. Título.    |                    |
| 2022-491  | CDD 341<br>CDU 342 |

Elaborado por Odílio Hilario Moreira Junior - CRB-8/9949

**Índice para catálogo sistemático:**

1. Direito 341
2. Direito 342

**Belo Horizonte - MG**

Rua Magnólia, 1086

Bairro Caçara

CEP 31770-020

Fone 31 3327-5771

contato@editoraletramento.com.br

editoraletramento.com.br

casadodireito.com



Grupo Editorial  
**LETRAMENTO**

Casa do Direito é o selo jurídico do  
Grupo Editorial Letramento

# sumário

9 **APRESENTAÇÃO**

*Felipe Fernandes*

*José Roberto Mello Porto*

*Rodolfo Penna*

11 **PREFÁCIO**

*Rafael Carvalho Rezende Oliveira*

13 **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92)**

15 **CAPÍTULO 1**

**PANORAMA GERAL DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

15 1.1. FUNDAMENTO NORMATIVO

16 1.2. CONCEITO

18 1.3. DIREITO INTERTEMPORAL: RETROATIVIDADE  
DA LEI 14.230/2021

24 1.4. FISCALIZAÇÃO E PREVENÇÃO

27 **CAPÍTULO 2**

**ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ATO DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

27 2.1. SUJEITO ATIVO

28 2.1.1. AGENTES PÚBLICOS

29 2.1.2. AGENTES POLÍTICOS

30 2.1.3. TERCEIROS

31 2.1.3.1. PESSOA JURÍDICA

32 2.1.4. PARTICULARES QUE CELEBRARAM AJUSTES  
COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

33 2.1.5. SUCESSORES

- 34 2.2. SUJEITO PASSIVO DO ATO
- 36 2.3. CONDUTA ÍMPROBA (ESPÉCIES DE ATOS DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA)
- 38 2.3.1. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE  
IMPORTAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO (ART. 9º)
- 41 2.3.2. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE  
CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO (ART. 10)
- 46 2.3.3. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE ATENTAM  
CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 11)
- 52 2.3.4. IMPROBIDADE NA ORDEM URBANÍSTICA (ART. 52  
DA LEI 10.257/2001 – ESTATUTO DA CIDADE)
- 53 2.4. ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO OU CULPA)
- 55 2.4.1. TEORIA DA CEGUEIRA DELIBERADA (OU TEORIA DO  
AVESTRUZ) EM ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

59 *CAPÍTULO 3*

**SANÇÕES**

- 63 3.1. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS E *BIS IN IDEM*

71 *CAPÍTULO 4*

**PROCEDIMENTOS DE APURAÇÃO DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

- 71 4.1. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE APURAÇÃO

- 73 4.2. INQUÉRITO CIVIL

- 76 4.2.1. PROCEDIMENTO

77 4.2.1.1. INSTAURAÇÃO

78 4.2.1.2. INSTRUÇÃO

79 4.2.1.3. CONCLUSÃO

- 82 4.2.2. RECOMENDAÇÃO

- 85 *CAPÍTULO 5*
- AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**
- 85 5.1. NATUREZA JURÍDICA
- 86 5.2. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AÇÃO CIVIL PÚBLICA
- 87 5.3. COMPETÊNCIA
- 87 5.3.1. COMPETÊNCIA DE JUSTIÇA
- 87 5.3.2. COMPETÊNCIA TERRITORIAL
- 88 5.3.3. COMPETÊNCIA DE TRIBUNAL (FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO)
- 91 5.4. LEGITIMIDADE
- 91 5.4.1. LEGITIMIDADE ATIVA
- 91 5.4.1.1. PROCESSO DE CONHECIMENTO
- 93 5.4.1.2. *DIREITO INTERTEMPORAL*
- 94 5.4.1.3. *INTERVENÇÃO DA PESSOA JURÍDICA INTERESSADA*
- 94 5.4.1.4. *LEGITIMIDADE BIFRONTE*
- 96 5.4.1.5. LIQUIDAÇÃO E EXECUÇÃO
- 97 5.4.2. LEGITIMIDADE PASSIVA
- 101 5.5. PROCEDIMENTO
- 101 5.5.1. FASE POSTULATÓRIA: PETIÇÃO INICIAL, CONTESTAÇÃO E RÉPLICA
- 104 5.5.1.1. DEFESA DO AGENTE PÚBLICO PELA ADVOCACIA PÚBLICA
- 105 5.5.2. FASE SANEADORA: JULGAMENTO CONFORME O ESTADO DO PROCESSO E DECISÃO DE SANEAMENTO
- 106 5.5.3. FASE INSTRUTÓRIA: PRODUÇÃO DE PROVAS
- 107 5.5.4. FASE DECISÓRIA: SENTENÇA
- 108 5.5.4.1. CRITÉRIOS E FUNDAMENTAÇÃO
- 109 5.5.4.2. PRINCÍPIO DA CORRELAÇÃO
- 110 5.5.5. DESPESAS PROCESSUAIS
- 110 5.5.6. MEIOS IMPUGNATIVOS
- 111 5.5.7. FASE EXECUTIVA: CUMPRIMENTO DE SENTENÇA

|     |     |             |  |
|-----|-----|-------------|--|
|     | 111 | 5.5.7.1.    | LEGITIMIDADE   |
|     | 113 | 5.5.7.2.    | UNIFICAÇÃO   |
|     | 114 | 5.5.7.3.    | PARCELAMENTO   |
|     | 114 | 5.5.7.4.    | MEIOS EXECUTIVOS   |
| 118 |     | <b>5.6.</b> | <b>MEDIDAS CAUTELARES</b>                                |
|     | 116 | 5.6.1.      | INDISPONIBILIDADE DOS BENS                               |
|     | 117 | 5.6.1.1.    | REQUISITOS   |
|     | 119 | 5.6.1.2.    | EXTENSÃO   |
|     | 120 | 5.6.1.3.    | SUBSTITUIÇÃO E READEQUAÇÃO                               |
|     | 121 | 5.6.1.4.    | VEDAÇÕES   |
|     | 123 | 5.6.1.5.    | MOMENTO  |
|     | 124 | 5.6.1.6.    | RECURSO  |
|     | 125 | 5.6.2.      | AFASTAMENTO DO AGENTE PÚBLICO                            |
| 127 |     |             | <i>CAPÍTULO 6</i>  |
|     |     |             | <b>ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CÍVEL</b>                    |
|     | 127 | 6.1.        | HISTÓRICO  |
|     | 131 | 6.2.        | REQUISITOS   |
|     | 132 | 6.3.        | MOMENTO  |
|     | 133 | 6.4.        | DESCUMPRIMENTO   |
| 135 |     |             | <i>CAPÍTULO 7</i>  |
|     |     |             | <b>PRESCRIÇÃO</b>  |
|     | 135 | 7.1.        | PRAZOS   |
|     | 136 | 7.1.1.      | IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO |
|     | 139 | 7.2.        | INTERRUPÇÃO  |
|     | 141 | 7.3.        | SUSPENSÃO  |
| 143 |     |             | <b>QUADRO COMPARATIVO DE LEGISLAÇÃO</b>                  |
| 171 |     |             | <b>QUESTÕES COMENTADAS</b>                               |