

FERNANDO DA FONSECA GAJARDONI  
LUANA PEDROSA DE FIGUEIREDO CRUZ  
LUÍS OTÁVIO SEQUEIRA DE CERQUEIRA  
LUIZ MANOEL GOMES JUNIOR  
ROGERIO FAVRETO

---

# COMENTÁRIOS À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

---

LEI 8.429, DE 02 DE JUNHO DE 1992

*Prefácio* • LUIZ FLÁVIO GOMES

De acordo com as  
Leis 13.019/2014 (Regime  
Jurídico das Parcerias  
Voluntárias), 12.846/2013  
(Lei Anticorrupção)  
e 12.527/2011 (Lei de  
Acesso à Informação)

3.ª edição  
revista, atualizada e ampliada



THOMSON REUTERS  
**REVISTA DOS  
TRIBUNAIS™**

## SUMÁRIO

Prefácio – LUIZ FLÁVIO GOMES .....	17
Nota dos Autores à 3. <sup>a</sup> edição .....	21
Nota dos Autores à 2. <sup>a</sup> edição .....	23
Nota dos Autores à 1. <sup>a</sup> edição .....	25

### Capítulo I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

<b>Art. 1.<sup>º</sup> – Luís Otávio Sequeira de Cerqueira.....</b>	<b>39</b>
1. Ato de improbidade administrativa.....	39
2. Natureza jurídica da ação de improbidade .....	41
3. Sujeitos ativos dos atos de improbidade.....	42
4. Sujeitos passivos dos atos de improbidade.....	42
4.1 Administração direta .....	42
4.2 Administração indireta.....	43
4.3 Entidades beneficiadas .....	44
4.3.1 Limites à sanção patrimonial na hipótese de entidades beneficiadas ...	45
5. Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 .....	45
6. Lei Anticorrupção (LAC) – Lei 12.846/2013 .....	46
<b>Art. 2.<sup>º</sup> – Luís Otávio Sequeira de Cerqueira.....</b>	<b>49</b>
1. Sujeitos ativos dos atos de improbidade.....	49
2. Agentes públicos .....	49
2.1 Agentes públicos estrangeiros – Lei Anticorrupção (LAC) – Lei 12.846/2013 ...	50
3. Agentes políticos .....	51
3.1 Presidente da República e Ministros de Estado.....	54
3.2 Governadores e seus secretários.....	55
3.3 Prefeitos e seus secretários .....	55
3.4 Membros do Poder Legislativo.....	56
3.5 Membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas .....	56
4. Ação Direta de Inconstitucionalidade .....	57

<b>Art. 3.º – Luís Otávio Sequeira de Cerqueira .....</b>	61
1. Aplicação das disposições da Lei de Improbidade a terceiros .....	61
2. Indução ou concorrência para prática de ato de improbidade .....	61
3. Benefício direto ou indireto decorrente da prática de ato de improbidade .....	62
4. Responsabilidade subjetiva .....	63
5. Responsabilidade solidária .....	64
6. Litisconsórcio entre os agentes públicos ímparobos e terceiros .....	64
<b>Art. 4.º – Luís Otávio Sequeira de Cerqueira .....</b>	67
1. Observância dos princípios da Administração .....	67
2. Princípio da legalidade .....	68
3. Princípio da impessoalidade .....	70
4. Princípio da moralidade .....	71
5. Princípio da publicidade .....	73
<b>Art. 5.º – Luís Otávio Sequeira de Cerqueira .....</b>	75
1. Lesão ao patrimônio público e o elemento subjetivo .....	75
2. Ressarcimento integral do dano .....	77
3. Indenização do dano moral .....	77
4. Constituição em mora e incidência dos juros moratórios .....	79
5. Responsabilidade patrimonial .....	80
6. Responsabilidade solidária .....	80
7. Destinatário da indenização dos danos .....	81
8. Imprescritibilidade das ações de reparação de danos .....	81
9. Ações autônomas para pleno ressarcimento dos danos .....	82
<b>Art. 6.º – Luís Otávio Sequeira de Cerqueira .....</b>	83
1. Enriquecimento ilícito .....	83
2. Perdimento dos bens ou valores decorrentes do enriquecimento ilícito .....	83
3. Nexo de causalidade .....	84
4. Registro de bens do agente público .....	85
<b>Art. 7.º – Luís Otávio Sequeira de Cerqueira .....</b>	87
1. Lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito .....	87
2. Representação da autoridade administrativa responsável pelo inquérito ao Ministério Público .....	88
3. <i>Periculum in mora e fumus boni juris</i> .....	89
3.1 <i>Periculum in mora</i> presumido .....	90
4. Limites da indisponibilidade .....	92
5. Registro da indisponibilidade e do bloqueio por meio eletrônico .....	92
6. Indisponibilidade de bens adquiridos antes dos atos de improbidade .....	93
7. Indisponibilidade de bem de família .....	94
8. Indisponibilidade sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito .....	95
9. Indisponibilidade para execução de multa civil .....	96

10. Indenização dos danos causados pela indisponibilidade patrimonial e excessiva duração do processo .....	97
11. Sequestro de bens .....	98
12. Antecipação da tutela na ação de improbidade .....	100
<b>Art. 8.º – Luís Otávio Sequeira de Cerqueira .....</b>	103
1. Falecimento do réu da ação de improbidade .....	103
2. Sucessor do condenado ao pagamento de indenização, perdimento de bens ou multa civil .....	103
3. Sentença condenatória transitada em julgado .....	104
4. Responsabilidade até o limite do valor da herança .....	104
5. Responsabilidade patrimonial do cônjuge-mecido .....	105
6. Habilitação do cônjuge-mecido e dos herdeiros do falecido réu .....	105
<b>Capítulo II</b>	
<b>DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b>	
Seção I	
Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito	
<b>Art. 9.º – Luiz Manoel Gomes Junior e Rogerio Favreto .....</b>	107
1. Alguns aspectos dos atos de improbidade previstos no art. 9.º, <i>caput</i> e I .....	108
2. Recebimento de vantagem – Aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel – Contratação de serviços por valor superior ao de mercado – Inc. II do art. 9.º .....	112
3. Recebimento de vantagem – Alienação, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel – Fornecimento de serviços por valor inferior ao de mercado – Inc. IV do art. 9.º .....	113
4. Utilização de veículos, máquinas ou equipamentos públicos ou servidores públicos em benefício particular – Inc. IV do art. 9.º .....	116
5. Recebimento de vantagem ou promessa de vantagem para tolerar a prática de jogos de azar, lenocínio, narcotráfico, contrabando, usura ou outra atividade ilícita – Inc. V do art. 9.º .....	117
6. Recebimento de vantagem econômica para a emissão de declaração falsa sobre medição ou avaliação de obras públicas e serviços ou sobre a quantidade, peso, medida ou características de mercadorias ou bens – Inc. VI do art. 9.º .....	118
7. Enriquecimento ilícito do agente público – Inc. VII do art. 9.º .....	118
8. Aceitar o agente emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por sua ação ou omissão – Inc. VIII do art. 9.º .....	121
9. Receber vantagem econômica para intermediar liberação de verbas públicas – Inc. IX do art. 9.º .....	123
10. Auferir vantagem para omitir ato de ofício, providência ou declaração – Inc. X do art. 9.º .....	124
11. Incorporar o agente público em seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores – Inc. XI do art. 9.º .....	124

12. Uso pelo agente público, em proveito próprio, de bens, rendas, verbas ou valores – Inc. XII do art. 9º.....	125
<b>Seção II</b>	
Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário	
<b>Art. 10 – Luiz Manoel Gomes Junior e Rogerio Favreto.....</b>	127
1. Alguns aspectos dos atos de improbidade previstos no art. 10, <i>caput</i> e I.....	129
2. Uso por particular de bem público – Inc. II do art. 10.....	132
3. Doação irregular ou ilegal – Inc. III do art. 10.....	133
4. Atuação visando favorecer a permuta ou locação de bens – Prestação de serviços – Por valor inferior ao de mercado – Subfaturamento – Inc. IV do art. 10 .....	134
5. Atuação visando favorecer a permuta ou locação de bens – Prestação de serviços – Por valor superior ao de mercado – Superfaturamento – Inc. V do art. 10 .....	134
6. Efetivação de operação financeira ilegal – Aceitação de garantia insuficiente ou inidônea – Inc. VI do art. 10 .....	135
7. Deferimento/concessão de benefício administrativo ou fiscal ilegal – Inc. VII do art. 10 .....	136
8. Frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias sem fins lucrativos ou dispensá-lo indevidamente – Inc. VIII do art. 10.....	139
9. Ordenar a realização de despesa não autorizada – Inc. IX do art. 10.....	143
10. Negligenciar a arrecadação de tributos e na conservação de bens públicos – Inc. X do art. 10 .....	144
11. Liberar verba pública de forma irregular ou atuar para a sua utilização irregular – Inc. XI do art. 10 .....	145
12. Permitir o enriquecimento ilícito de terceiros – Inc. XII do art. 10 .....	145
13. Permitir o uso, em obra ou serviço particular, de pessoal ou da máquina administrativa – Inc. XIII do art. 10.....	146
14. Celebrar contrato ou outro instrumento visando à prestação de serviços públicos de forma irregular – Inc. XIV do art. 10.....	146
15. Celebrar contrato de rateio de consórcio público sem prévia dotação orçamentária – Inc. XV do art. 10 .....	147
16. Facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela Administração Pública à entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie – Inc. XVI do art. 10 .....	147
17. Permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela Administração Pública à entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie – Inc. XVII do art. 10 .....	148
18. Celebrar parcerias da Administração Pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie – Inc. XVIII do art. 10 .....	149

19. Frustrar a licitude de processo seletivo para celebração de parcerias da Administração Pública com entidades privadas ou dispensá-lo indevidamente – Inc. XIX do art. 10 .....	149
20. Agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela Administração Pública com entidades privadas – Inc. XX do art. 10 .....	150
21. Liberar recursos de parcerias firmadas pela Administração Pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular – Inc. XXI do art. 10 .....	150
<b>Seção III</b>	
Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública	
<b>Art. 11 – Luiz Manoel Gomes Junior e Rogerio Favreto.....</b>	151
1. Alguns aspectos dos atos de improbidade previstos no art. 11, <i>caput</i> , e I.....	152
2. Retardar ou deixar de praticar ato de ofício – Inc. II do art. 11 .....	160
3. Revelar fato ou circunstância de que tem ciência – Proteção ao segredo – Inc. III do art. 11 .....	162
4. Negar publicidade aos atos oficiais – Inc. IV do art. 11 .....	164
5. Atuar visando frustrar a licitude de Concurso Público – Inc. V do art. 11 .....	166
6. Deixar de prestar contas quando há obrigação legal – Inc. VI do art. 11 .....	167
7. Revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço – Inc. VII do art. 11 .....	168
8. Descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela Administração Pública com entidades privadas – Inc. VIII do art. 11 .....	168
<b>Capítulo III</b>	
DAS PENAS	
<b>Art. 12 – Luiz Manoel Gomes Junior e Rogerio Favreto.....</b>	169
1. As penas da Lei de Improbidade Administrativa – Independência das esferas penais, cível e administrativa – Aspectos gerais.....	170
2. As penas previstas nos incs. I, II e III do art. 12.....	175
3. Há possibilidade de condenação por dano moral coletivo? .....	184
4. Extensão do dano – Necessidade de razoabilidade e proporcionalidade na aplicação das penas.....	187
5. A incidência do princípio da insignificância no caso de Atos de Improbidade Administrativa .....	191
6. Aspectos envolvendo a “Lei da Ficha Limpa” e a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADC 30/DF.....	194
7. Lei de Combate à corrupção (Lei 12.846/2013) .....	201

<b>Capítulo IV</b>	
<b>DA DECLARAÇÃO DE BENS</b>	
<b>Art. 13 – Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz</b>	203
1. Obrigatoriedade da declaração de bens	203
2. A publicidade da declaração de bens	205
3. Do conteúdo da declaração de bens e sua extensão	210
4. Da necessária atualização da declaração de bens e da obrigatoriedade	211
5. Punição com pena de demissão do agente público que se recusar a prestar declaração	215
6. Possibilidade de substituição da declaração de bens pela Declaração Anual do Imposto de Renda Pessoa Física	217
<b>Capítulo V</b>	
<b>DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO</b>	
<b>E DO PROCESSO JUDICIAL</b>	
<b>Art. 14 – Fernando da Fonseca Gajardoni</b>	219
1. Direito de representação	220
2. Dever de representação (informação)	221
3. Forma da representação	222
4. Representação anônima (apócrifa)	222
5. Destinatário da representação	225
6. Representação à autoridade administrativa	225
7. Representação ao Ministério Público	227
8. Inquérito civil	228
8.1 Previsão legal, conceito, características e legitimidade	228
8.2 Instauração do Inquérito Civil	233
8.3 Publicidade	235
8.4 Contraditório e ampla defesa	237
8.5 Medidas contra a instauração do inquérito civil	240
8.6 Conflito de atribuições entre Ministérios Públicos	242
8.7 Parcialidade do Promotor/Procurador presidente do Inquérito Civil	243
8.8 Poderes instrutórios no âmbito do Inquérito Civil	244
8.8.1 A impossibilidade de o Ministério Público ter acesso direto a dados protegidos por sigilo bancário	246
8.8.2 Interceptação telefônica	248
8.8.3 Pedido de cooperação jurídica internacional	248
8.9 Conclusão do Inquérito Civil	249
8.9.1 O julgamento da promoção de arquivamento pelo órgão superior do Ministério Público	251
8.9.2 Homologação do arquivamento	251
8.9.3 Conversão do julgamento em diligência	252
8.9.4 Rejeição da promoção de arquivamento do Inquérito Civil	252

8.10 Recomendações	253
8.11 Termo de Ajustamento de Conduta ou Compromisso de Cessação – A aplicação do acordo de leniência do art. 16 da Lei 12.529/2011 à improbidade administrativa	254
<b>Art. 15 – Fernando da Fonseca Gajardoni</b>	261
1. Comissão processante	261
2. Contraditório e ampla defesa	263
3. Comunicação dos fatos ao Tribunal de Contas e Ministério Público	266
<b>Art. 16 – Fernando da Fonseca Gajardoni</b>	269
1. Medidas cautelares na ação de improbidade administrativa	269
2. Natureza cautelar e autonomia das medidas cautelares previstas na LIA	272
3. Possibilidade de concessão incidental das medidas cautelares da LIA	275
4. Finalidade das medidas cautelares da LIA	276
5. Momento da concessão das medidas cautelares da LIA	277
6. Classificação das cautelares previstas na LIA	278
7. Características das cautelares previstas na LIA	279
7.1 Autonomia do processo cautelar antecedente: possibilidade de concessão de tutela cautelar incidental diretamente na ação de improbidade administrativa	279
7.2 Acessoriedade	281
7.3 Dupla instrumentalidade	281
7.4 Urgência	281
7.5 Sumariedade da cognição	282
7.6 Inexistência de coisa julgada, em regra	283
7.7 Provisoriedade ou precariedade	284
7.8 Revogabilidade e mutabilidade: possibilidade de substituição por caução	285
7.9 Fungibilidade entre cautelares	286
8. Pressupostos, condições da ação e mérito das medidas cautelares previstas na LIA	288
8.1 <i>Fumus boni iuris</i>	289
8.2 <i>Periculum in mora</i>	291
8.3 <i>Periculum in mora</i> inverso: a impossibilidade de constrição sobre a totalidade de bens, em valor excedente ao suposto dano ou sobre bens impenhoráveis	292
9. Cabimento das medidas cautelares da LIA para os atos de improbidade do art. 11 da Lei 8.429/1992	296
10. O art. 16, <i>caput</i> , da Lei 8.429/1992, trata de sequestro ou de arresto?	296
11. Bens que podem ser atingidos pelas cautelares da LIA	298
12. Requisitos formais e procedimentais para o manejo das cautelares da LIA	299
13. Efetivação das medidas cautelares da LIA	302
14. Responsabilidade civil pela efetivação das medidas cautelares da LIA	303
<b>Art. 17 – Luiz Manoel Gomes Junior e Rogerio Favreto</b>	305
1. Alguns aspectos processuais da Ação de Improbidade Administrativa	306
2. Competência	309

3. Legitimidade ativa .....	314
4. Impossibilidade de transação, acordo ou conciliação .....	317
5. Atuação da Fazenda Pública interessada .....	320
6. Fazenda Pública e o polo da relação jurídico processual .....	321
7. Ministério Público – Parte ou fiscal da ordem jurídica .....	325
8. Ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa e a prevenção .....	326
9. Petição inicial – Requisitos mínimos .....	327
9.1 Representação anônima (apócrifa) .....	328
10. Defesa preliminar e notificação .....	329
11. Recebimento da inicial, citação do réu, recursos, verificação de inadequação posterior da ação .....	336
12. Depoimentos e inquirições .....	338
13. Algumas considerações sobre os recursos e suas regras .....	338
14. Efeitos dos recursos e a Ação de Improbidade Administrativa .....	339
14.1 O preparo recursal, custas e despesas processuais .....	340
14.2 Honorários advocatícios .....	342
15. Coisa julgada .....	345
<b>Art. 18 – Fernando da Fonseca Gajardoni .....</b>	<b>349</b>
1. Reparação do dano e reversão dos bens ilicitamente obtidos .....	349
2. Improbidade sem reparação de danos .....	351
3. O dano moral coletivo (ou difuso) .....	352
4. Sucumbência .....	356
5. Execução da sentença condenatória .....	357
6. Execução provisória do julgado e a regra do art. 20 da LIA .....	359
7. Destinatário dos valores e bens recuperados .....	359
8. Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa .....	361

**Capítulo VI  
DAS DISPOSIÇÕES PENAIS**

<b>Art. 19 – Fernando da Fonseca Gajardoni .....</b>	<b>363</b>
1. Crime de representação caluniosa .....	363
2. Objetividade jurídica .....	365
3. Sujeito ativo e passivo .....	366
4. Conduta típica .....	366
5. Representação apócrifa e responsabilidade penal .....	367
6. Elemento subjetivo do tipo .....	368
7. Consumação .....	370
8. Pena .....	371
9. Responsabilidade civil .....	371
<b>Art. 20 – Fernando da Fonseca Gajardoni .....</b>	<b>373</b>
1. Perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e trânsito em julgado ....	373

2. O impacto da Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) no art. 20 da Lei 8.429/1992, especialmente após o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADC 30/DF .....	375
3. Alcance da pena de perda da função pública .....	379
4. Perda da função pública e suspensão dos direitos políticos por decisão no âmbito administrativo .....	381
5. Afastamento cautelar do investigado no curso do processo administrativo ou judicial .....	385
<b>Art. 21 – Fernando da Fonseca Gajardoni .....</b>	<b>391</b>
1. Sanções no âmbito da LIA e dependência do elemento anímico .....	391
2. Sanções no âmbito da LIA e independência da existência de prejuízo .....	392
3. Sanções no âmbito da LIA e independência do julgamento das contas .....	394
<b>Art. 22 – Fernando da Fonseca Gajardoni .....</b>	<b>397</b>
1. Inquérito policial e procedimento administrativo .....	397
2. Relatório das comissões parlamentares de inquérito .....	399
3. Auditoria dos Tribunais de Contas .....	400

**Capítulo VII  
DA PRESCRIÇÃO**

<b>Art. 23 – Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz .....</b>	<b>401</b>
1. Prescrição .....	401
2. O prazo de prescrição da ação civil de improbidade administrativa .....	402
3. A discussão sobre a (im)prescritibilidade das ações de resarcimento ao erário, face à interpretação do art. 37, § 5.º, da CF/1988 .....	408
4. Interrupção da prescrição .....	417

**Capítulo VIII  
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

<b>Art. 24 – Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz .....</b>	<b>419</b>
1. Eficácia imediata da lei e irretroatividade .....	419
<b>Art. 25 – Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz .....</b>	<b>425</b>
1. Revogação expressa das Leis que disciplinavam o anterior procedimento de sequestro e perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função .....	425
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>427</b>