

Márcio Cammarosano  
Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo

# IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Novas disposições, novos desafios

Apresentação  
Augusto Neves Dal Pozzo

**FORUM**

MÁRCIO CAMMAROSANO  
ANTONIO ARALDO FERRAZ DAL POZZO

Augusto Neves Dal Pozzo  
*Apresentação*

## IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NOVAS DISPOSIÇÕES, NOVOS DESAFIOS

As novas disposições da Lei nº 14.230/2021, que alteraram profundamente a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), inspiraram a presente obra, escrita por Márcio Cammarosano e Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo, renomados autores que, respectivamente, abordam os aspectos substanciais da Lei de Improbidade Administrativa e os aspectos processuais da referida lei. Os textos se completam maravilhosamente; a primeira parte aborda, de forma precípua, questões de direito material e a segunda, aspectos processuais da fase postulatória. Esse conjunto de lições, fruto de estudos e experiência prática, é indispensável a quem milita nessa complexa área da Ciência do Direito. Para estes, trata-se de leitura obrigatória.

### Área específica

DIREITO ADMINISTRATIVO

### Áreas afins

DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

DIREITO CONSTITUCIONAL

DIREITO PÚBLICO

### Palavras-chave

Direito Público - Direito Administrativo - Direito Administrativo Sancionador - Improbidade Administrativa  
Princípio da Moralidade - Proibidade - Ato de Improbidade - Enriquecimento Ilícito - Prejuízo ao erário - Responsabilização - Tipicidade  
Ações por ato de improbidade - Petição Inicial - Indisponibilidade de Bens - Ministério Público - Dolo - Culpa - Penas - Má-fé - Acordo de não persecução civil

**FORMATO:** 14,5 x 21,5 cm  
**CÓDIGO SANKHYA:** 2812

C184i Cammarosano, Márcio  
Improbidade administrativa: novas disposições, novos desafios / Márcio Cammarosano, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo. Belo Horizonte: Fórum, 2023.  
205p.; 14,5cm x 21,5cm.  
ISBN: 978-65-5518-569-0  
1. Direito administrativo. 2. Direito público. 3. Direito administrativo sancionador. 4. Improbidade administrativa. 5. Princípio da moralidade. I. Dal Pozzo, Antonio Araldo Ferraz. II. Título.  
CDD 342  
CDU 342.9

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CAMMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. *Improbidade administrativa: novas disposições, novos desafios*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 205p. ISBN 978-65-5518-569-0.

## MÁRCIO CAMMAROSANO

Professor de Direito Administrativo da Graduação, Mestrado e Doutorado da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Ex-coordenador do Curso de Especialização em Direito Administrativo da PUC-SP. Doutor em Direito do Estado pela PUC-SP. Mestre em Direito Administrativo pela PUC-SP. Ex-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Ex-presidente do Instituto Brasileiro de Direito Municipal (IBDM). Presidente do Instituto CEDDE (Centro de Estudos de Direito e Desenvolvimento do Estado). Membro do Instituto dos Advogados de São Paulo. Conselheiro Seccional e Presidente da Comissão de Direito Ordem dos Advogados do Brasil Diretor do Centro de Altos Estudo (CAE). Diretor do CAE da Escola de Liderança e Cidadania da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo (OAB SP). Presidente da Comissão Especial de Combate à Corrupção e Improbidade Administrativa da OAB SP. Presidente do Conselho Curador da Escola Superior de Advocacia da OAB SP. Representante da OAB SP na Comissão Examinadora do 172º concurso de ingresso na Magistratura de São Paulo. Representante da OAB na Comissão Examinadora de Concurso Público para Ingresso na Magistratura Federal, pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Ex-representante do Conselho Federal da OAB junto à Comissão de Juristas constituída pela Câmara dos Deputados para revisão da lei de improbidade administrativa. Autor de inúmeras obras e artigos na área do Direito Público e do Direito Administrativo. Sócio-fundador da Cammarosano Advogados. Advogado e parecerista.

## ANTONIO ARALDO FERRAZ DAL POZZO

Advogado e parecerista. Sócio-fundador do Dal Pozzo Advogados. Ex-procurador-geral de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo. Ex-presidente da Confederação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), do Conselho Superior do Ministério Público, do Colégio de Procuradores de Justiça e da Associação Paulista do Ministério Público (APMP).

## SUMÁRIO

### APRESENTAÇÃO

Augusto Neves Dal Pozzo .....13

### PARTE I

#### ASPECTOS SUBSTANCIAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA REFORMADA

MÁRCIO CAMMAROSANO

INTRODUÇÃO.....19

#### CAPÍTULO 1

DA RESPONSABILIDADE JURÍDICA .....25

#### CAPÍTULO 2

LEGALIDADE, MORALIDADE E PROBIDADE.....31

#### CAPÍTULO 3

A RELEVÂNCIA JURÍDICA DA VONTADE NA TIPIFICAÇÃO DE  
IMPROBIDADE; O CONCEITO DE DOLO; DISTINÇÕES .....35

3.1 A vontade como pressuposto da responsabilidade .....35

3.2 Da responsabilidade objetiva e subjetiva; dolo e culpa.....37

3.2.1 A cegueira deliberada .....41

3.3 Da relevância da boa-fé e da má-fé .....43

#### CAPÍTULO 4

PRIMEIRA SÍNTESE CONCLUSIVA.....45

#### CAPÍTULO 5

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR.....47

5.1 Princípios jurídicos como normas impostergáveis .....47

5.2 Princípios constitucionais do Direito Administrativo  
Sancionador .....50

5.2.1 Direito Administrativo Sancionador; imperativos de Segurança  
Jurídica (Constituição da República e Lei de introdução  
às normas do Direito brasileiro) .....50

5.2.2 Princípios da legalidade e anterioridade.....54

5.2.3 Princípio da tipicidade.....54

5.2.4 Princípio da voluntariedade e da culpabilidade; a dignidade  
humana.....57

5.2.5 Princípio do devido processo legal .....62

5.2.6 Princípio da isonomia.....64

5.2.7 Princípio da retroação benéfica.....65

#### CAPÍTULO 6

DA VINCULAÇÃO DO ILÍCITO AO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO  
PÚBLICA PARA TIPIFICAÇÃO DE IMPROBIDADE.....71

|   |    |
|---|----|
| CAPÍTULO 7  |    |
| A EXIGÊNCIA DE LESIVIDADE RELEVANTE A BENS JURÍDICOS<br>TUTELADOS PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA... | 73 |

|  |    |
|--|----|
| CAPÍTULO 8   |    |
| OS ARTS. 9º, 10 E 11 DA LEI Nº 8.429/92.....   | 75 |
| 8.1 Considerações gerais.....  | 75 |
| 8.2 Improbidade que importa enriquecimento ilícito (art. 9º).....                          | 75 |
| 8.3 Improbidade que causa prejuízo ao Erário (art. 10).....                                | 76 |
| 8.4 Improbidade que atenta contra os princípios da Administração<br>Pública (art. 11)..... | 79 |
| CONCLUSÕES.....  | 83 |
| REFERÊNCIAS.....   | 85 |

## PARTE II

### ASPECTOS PROCESSUAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA REFORMADA

ANTONIO ARALDO FERRAZ DAL POZZO

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO 1  |     |
| DO PROCEDIMENTO COMUM EM AÇÃO POR IMPROBIDADE..   | 89  |
| 1.1 Rito procedimental em ações por ato de improbidade<br>administrativa.....                                   | 89  |
| 1.1.1 Introdução.....   | 89  |
| 1.1.2 Rito – procedimento – processo.....   | 89  |
| 1.1.3 Aplicação do procedimento comum.....  | 91  |
| 1.2 Estrutura do processo de conhecimento e do cumprimento de<br>sentença no Código de Processo Civil.....      | 92  |
| 1.3 A fase de cognição do procedimento comum e suas subfases.....   | 93  |
| 1.4 A fase postulatória do procedimento comum e suas subfases.....  | 94  |
| CAPÍTULO 2  |     |
| QUESTÕES PROCESSUAIS RELEVANTES.....  | 95  |
| 2.1 Ações necessárias e não necessárias.....  | 95  |
| 2.2 Natureza jurídica da ação por ato de improbidade<br>administrativa.....                                     | 96  |
| 2.3 Transformação da ação por ato de improbidade administrativa<br>em ação civil pública.....                   | 98  |
| CAPÍTULO 3  |     |
| REQUISITOS E AJUIZAMENTO DA PETIÇÃO INICIAL.....  | 101 |
| 3.1 Requisitos da inicial.....  | 101 |
| 3.1.1 Generalidades.....  | 101 |
| 3.1.2 Requisitos da petição inicial.....  | 103 |
| 3.1.3 Juízo a que é dirigida (Código de Processo Civil, art. 319, I).....                                       | 103 |
| 3.1.4 Qualificação das partes (art. 319, II).....   | 106 |
| 3.1.5 Indicação do fato e dos fundamentos jurídicos do pedido<br>(Código de Processo Civil, art. 319, III)..... | 107 |
| 3.1.5.1 Introdução.....   | 107 |
| 3.1.5.2 Causa de pedir próxima.....   | 107 |
| 3.1.5.3 Causa de pedir remota.....  | 108 |
| 3.1.5.3.1 Introdução.....   | 108 |
| 3.1.5.3.2 Causa de pedir remota e o tipo doloso de ato de improbidade<br>administrativa.....                    | 109 |
| 3.1.5.3.3 Tipo e dolo na Lei de Improbidade Administrativa.....   | 110 |
| 3.1.5.3.3.1 Conduta.....  | 111 |

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| 3.1.5.3.3.2 | Resultado.....   | 112 |
| 3.1.5.3.3.3 | Relação de causalidade .....   | 113 |
| 3.1.5.3.3.4 | Tipicidade.....  | 113 |
| 3.1.5.3.4   | Os tipos de ato de improbidade administrativa na Lei de Improbidade Administrativa .....                                 | 114 |
| 3.1.5.3.5   | Revisão da matéria e conclusões quanto à causa de pedir remota.....  | 115 |
| 3.1.6       | O pedido com suas especificações – ausência de solidariedade passiva (Código de Processo Civil, art. 319, IV) .....      | 116 |
| 3.1.6.1     | Generalidades.....   | 116 |
| 3.1.6.2     | Pedido mediato .....   | 117 |
| 3.1.7       | Estabilização do processo – causa de pedir e pedido .....  | 120 |
| 3.1.8       | O valor da causa (Código de Processo Civil, art. 319, IV).....   | 121 |
| 3.1.9       | As provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados (Código de Processo Civil, art. 319, VI)..... | 123 |
| 3.1.10      | Opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação (Código de Processo Civil, art. 319, VII) .....        | 124 |
| 3.1.11      | Questões correlatas.....   | 125 |
| 3.1.11.1    | Parte final do inciso I do §6º do art. 17.....   | 125 |
| 3.1.11.2    | Casos de exclusão de tipicidade .....  | 126 |
| 3.1.11.2.1  | Ausência de dolo – art. 1º, §3º .....  | 126 |
| 3.1.11.2.2  | Falhas formais irrelevantes, sem dolo e sem prejuízo ao erário – art. 10, §1º.....                                       | 127 |
| 3.1.11.2.3  | Adoção de entendimento de jurisprudência minoritária – art. 1º, §8º .....  | 128 |
| 3.1.11.2.4  | Responsabilidade por atividade econômica – art. 10, §2º .....  | 129 |
| 3.2         | Ajuizamento da inicial .....   | 130 |
| 3.2.1       | Distribuição da inicial .....  | 132 |

#### CAPÍTULO 4

##### MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS NA

##### PETIÇÃO INICIAL .....

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 4.1   | Importância da matéria; momentos em que pode ser requerida a cautelar de indisponibilidade de bens; legitimação ativa do Ministério Público.....     | 135 |
| 4.2   | Interesse de agir para a cautelar de indisponibilidade de bens em casos de ato de improbidade administrativa.....                                    | 137 |
| 4.3   | Objeto da cautelar de indisponibilidade de bens por prática de ato de improbidade administrativa – limites e abrangência...                          | 139 |
| 4.3.1 | Valor dos bens a serem indisponibilizados: exclusão do valor da multa e inclusão dos valores correspondentes ao enriquecimento ilícito.....          | 139 |
| 4.3.2 | Ordem dos bens a serem indisponibilizados.....   | 140 |
| 4.3.3 | Indisponibilidade e litisconsórcio passivo .....   | 141 |
| 4.3.4 | Indisponibilidade de bens de terceiro.....   | 142 |
| 4.4   | Desconsideração da personalidade jurídica.....   | 143 |
| 4.4.1 | Generalidades.....   | 143 |
| 4.4.2 | Previsão de desconsideração da personalidade da pessoa jurídica na LIA – exegese da segunda parte do §7º do art. 16.....                             | 144 |
| 4.4.3 | A pessoa jurídica como coautora de ato de improbidade administrativa.....  | 145 |
| 4.4.4 | Sanções aplicáveis à pessoa jurídica quando for <i>coautora</i> de ato de improbidade administrativa e quando dele <i>apenas se beneficiar</i> ..... | 145 |
| 4.5   | A decisão judicial sobre a indisponibilidade de bens.....  | 146 |
| 4.5.1 | Casos de indeferimento da medida cautelar segundo a Lei de Improbidade Administrativa .....  | 146 |
| 4.5.2 | Algumas normas procedimentais na Lei de Improbidade Administrativa .....   | 147 |
| 4.5.3 | Da responsabilização da pessoa jurídica na Lei de Improbidade Administrativa .....   | 148 |
| 4.5.4 | Recorribilidade da decisão sobre a indisponibilidade de bens...  | 149 |

#### CAPÍTULO 5

##### DECISÕES JUDICIAIS NA FASE POSTULATÓRIA .....

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| 5.1 | Exame preliminar da petição inicial – determinação de emenda e seu indeferimento ..... | 151 |
|-----|--|-----|

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| 5.1.1     | Introdução .....   | 151 |
| 5.1.2     | Indeferimento liminar da inicial – art. 330 do Código de Processo Civil .....  | 151 |
| 5.1.3     | Inépcia da petição inicial (Código de Processo Civil, art. 330, I)...  | 152 |
| 5.1.3.1   | Inépcia por falta de pedido e por formulação de pedido indeterminado, ressalvadas as hipóteses legais em que se permite o pedido genérico e por falta de causa de pedir (art. 330, §1º, I e II)..... | 153 |
| 5.1.3.2   | Inépcia pela incongruência entre os fatos deduzidos e o pedido formulado (art. 330, §1º, III).....   | 153 |
| 5.1.3.3   | Incompatibilidade de pedidos (art. 330, §1º, IV) .....   | 153 |
| 5.1.4     | Indeferimento da inicial por manifesta ilegitimidade de parte (art. 330, II) e por carecer o autor de interesse processual (art. 330, III).....  | 155 |
| 5.1.4.1   | Indeferimento por ilegitimidade de parte.....  | 155 |
| 5.1.4.1.1 | Legitimação ativa.....   | 155 |
| 5.1.4.1.2 | Legitimação passiva.....   | 157 |
| 5.1.4.1.3 | Sujeito ativo do ato de improbidade – sujeito passivo do ato de improbidade e sujeito ativo da ação – sujeito passivo da ação .....  | 158 |
| 5.1.4.1.4 | Sujeito passivo da ação por improbidade por força de norma de extensão dos efeitos da LIA – o particular .....   | 158 |
| 5.1.4.1.5 | Falecimento do réu e caso de mudanças contratuais que alterem a personalidade da pessoa jurídica .....   | 159 |
| 5.1.4.1.6 | Considerações finais .....   | 160 |
| 5.1.4.2   | Indeferimento por falta de interesse de agir .....   | 161 |
| 5.1.5     | Emenda da inicial e seu indeferimento em caso de desatendimento ao disposto nos arts. 106 e 321 (art. 330, IV) .....   | 162 |
| 5.1.5.1   | Advocacia em causa própria (art. 106).....   | 162 |
| 5.1.5.2   | Ausência de requisitos essenciais na inicial, constantes dos arts. 319 e 320 do Código de Processo Civil (art. 321) .....  | 162 |
| 5.1.6     | Recurso contra o indeferimento da inicial.....   | 163 |
| 5.1.7     | Indeferimento parcial da inicial.....  | 165 |
| 5.2       | Decisão preliminar de improcedência total ou parcial da inicial .....  | 165 |
| 5.2.1     | Das causas de improcedência liminar no Código de Processo Civil (art. 332) .....   | 165 |
| 5.3       | Deferimento da inicial .....   | 167 |
| 5.3.1     | Deferimento da inicial e citação do réu .....  | 167 |
| 5.3.2     | Decisão sobre pedido de indisponibilização de bens .....   | 168 |

## CAPÍTULO 6

|          |   |     |
|----------|---|-----|
|          | DA RESPOSTA DO RÉU – CONTESTAÇÃO E RECONVENÇÃO...   | 169 |
| 6.1      | A contestação do réu .....  | 169 |
| 6.1.1    | Da contestação do réu .....   | 169 |
| 6.1.2    | Prazo para contestar .....  | 169 |
| 6.1.2.1  | Prazo geral .....   | 169 |
| 6.1.2.2  | Prazo especial – litisconsórcio passivo .....   | 170 |
| 6.1.3    | Início da contagem do prazo ( <i>dies a quo</i> ) .....   | 170 |
| 6.1.4    | Das ações por ato de improbidade administrativa e das defesas do réu em contestação – visão geral.....                | 172 |
| 6.1.5    | Questões que antecedem a discussão do mérito da causa: questões prejudiciais .....                                    | 173 |
| 6.1.6    | Questões que antecedem a discussão do mérito da causa: questões preliminares.....                                     | 175 |
| 6.1.7    | Questões preliminares – matérias alegáveis .....  | 175 |
| 6.1.8    | Questões preliminares referentes ao juiz (pressupostos processuais referentes ao juiz): competência.....              | 177 |
| 6.1.8.1  | Generalidades.....  | 177 |
| 6.1.8.2  | Competência absoluta (de juízo) e relativa (de foro) para as ações por improbidade administrativa .....               | 178 |
| 6.1.8.3  | Alegação de incompetência; procedimento; recurso .....  | 178 |
| 6.1.8.4  | Conflito de competência .....   | 180 |
| 6.1.9    | Questões preliminares referentes ao juiz: alteração da competência; conexão; aplicação em ações por improbidade ..... | 180 |
| 6.1.10   | Questões preliminares referentes a pressupostos processuais do juiz que não constam dos incisos do art. 337.....      | 181 |
| 6.1.10.1 | Imparcialidade; extensão ao Ministério Público .....  | 181 |
| 6.1.10.2 | Investidura .....   | 182 |

|            |   |     |
|------------|---|-----|
| 6.1.11     | Questões preliminares referentes à capacidade das partes<br>(Código de Processo Civil, art. 337, XI) .....  | 182 |
| 6.1.11.1   | Capacidade das partes .....   | 182 |
| 6.1.11.2   | Da representação e da assistência da pessoa natural.....  | 183 |
| 6.1.11.3   | Da representação da pessoa jurídica .....   | 183 |
| 6.1.11.4   | Questões preliminares referentes à capacidade postulatória .....  | 184 |
| 6.1.12     | Questões preliminares quanto à regularidade formal de ato<br>processual: a citação (Código de Processo Civil, art. 337, I) .....  | 185 |
| 6.1.13     | Questões preliminares quanto à regularidade de ato<br>processual: valor da causa (Código de Processo Civil,<br>art. 337, III) .....   | 186 |
| 6.1.14     | Questões preliminares referentes às condições da ação:<br>legitimação para agir (Código de Processo Civil, art. 337, XI) –<br>procedimento.....   | 187 |
| 6.1.15     | Questões preliminares referentes às condições da ação:<br>interesse de agir (Código de Processo Civil, art. 337, XI).....   | 189 |
| 6.1.15.1   | Generalidades.....  | 189 |
| 6.1.15.2   | Perempção, litispendência, coisa julgada e continência –<br>institutos que revelam a falta de interesse de agir<br>(respectivamente, art. 337, IV, V e VI, salvo a continência,<br>não prevista no art. 337)..... | 190 |
| 6.1.15.2.1 | Litispendência e coisa julgada .....  | 191 |
| 6.1.16     | Questões relativas ao pedido e à causa de pedir – inépcia<br>da inicial (art. 337, IV) .....  | 193 |
| 6.1.17     | Matérias que o juiz pode conhecer de ofício, mesmo não<br>alegadas em contestação .....   | 193 |
| 6.1.18     | Contestação e questões de mérito.....   | 194 |
| 6.1.18.1   | O mérito da causa – defesa direta e indireta de mérito.....   | 194 |
| 6.1.18.2   | As defesas do réu e o ônus da prova.....  | 195 |
| 6.1.18.3   | O direito de defesa e o princípio da eventualidade .....  | 196 |
| 6.1.18.4   | Falta de impugnação especificada dos fatos narrados<br>da inicial; presunção de verdade; inaplicabilidade às ações<br>de improbidade .....  | 197 |
| 6.1.18.5   | Questões preliminares e a sentença terminativa – recurso<br>em caso de não acolhimento.....   | 198 |
| 6.2        | Da reconvenção .....  | 198 |
| 6.2.1      | Da reconvenção em ação por improbidade administrativa.....  | 198 |
| 6.2.2      | Condições específicas da ação reconvenicional.....  | 199 |
| 6.2.3      | Procedimento da ação de reconvenção – visão geral.....  | 200 |

## CAPÍTULO 7

|   |     |
|---|-----|
| ENCERRAMENTO DA FASE POSTULATÓRIA .....               | 203 |
| 7.1 Réplica do Ministério Público .....               | 203 |
| 7.2 Recapitulando as fases do procedimento comum..... | 204 |

|                  |     |
|------------------|-----|
| REFERÊNCIAS..... | 205 |
|------------------|-----|