

André Jackson de Holanda Jr.  
Ronny Charles L. de Torres



# Lei de IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

comentada

**Lei 8.429/1992**

Atualizada com as  
alterações promovidas  
pela Lei 14.230/2021  
e pelos recentes  
julgados do STF

**3<sup>a</sup> edição**

Revista, atualizada  
e ampliada

2025

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

de improbidade administrativa por evolução desproporcional do patrimônio do agente público, delineado no art. 9º, VII, da LIA.

Nesse sentido, não há que se falar em quebra indevida de sigilo, quando o autor da ação de improbidade administrativa se vale, sem autorização judicial, dos elementos contidos na declaração exigida pelo art. 13 da LIA, uma vez que se trata de documento fornecido pelo agente público e sob a custódia do Estado com destinação legal específica de controle de atos de enriquecimento ilícito, relativizando, assim, a privacidade do agente público diante da relação de sujeição especial previamente estabelecida com a Administração Pública. Sobre o assunto, de acordo com precedente do Superior Tribunal de Justiça, “[n]ão se cogita de indevida quebra do sigilo bancário quando a aferição da evolução patrimonial vale-se das informações contidas nas próprias declarações de bens e de renda prestadas anualmente pelo servidor à Administração, nos termos do art. 1º da Lei 8.730/93” (MS 15848/DF, Relator(a) Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 16/08/2013).

Por fim, em relação ao art. 9º, VII, da LIA, anteriormente citado, convém frisar que sua redação foi alterada pela Lei nº 14.230, de 2021, de forma a definir que deve haver relação entre o exercício da função pública e a aquisição de bens, desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público. Outrossim, a nova redação do dispositivo assegura a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução.

## CAPÍTULO V DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO JUDICIAL

**Art. 14.** Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos, observada a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente. (Redação dada pela Lei 14.230, de 2021)

## 14 REPRESENTAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A representação de que trata o art. 14 da LIA é uma das formas aptas a noticiar ao Poder Público a ocorrência de suposta prática de ato de improbidade administrativa. Conforme lembra a doutrina, “[o] dispositivo viabiliza o controle popular sobre os atos

da Administração, encontrando-se em sintonia com a alínea *a* do inc. XXXIV do art. 5º da Constituição da República<sup>750</sup>. Com efeito, a representação aludida constitui-se em claro exercício do direito constitucional de petição.

Mencione-se, todavia, que a representação de que trata o art. 14 da LIA não se constitui em etapa prévia necessária ao ajuizamento da ação de improbidade administrativa. Esse, inclusive, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

**[...] 2. Conforme jurisprudência do STJ, o procedimento administrativo ou representação não é requisito ao ajuizamento da ação de improbidade administrativa pelo Ministério Público. [...]** (AgRg no AREsp 53.058/MA, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/09/2013, DJe 24/09/2013)

Fernando Gajardoni pondera que “o dispositivo nada mais faz do que ratificar a regra clara já prevista no art. 5º, XXXIV, da CF/1988, que assegura a toda e qualquer pessoa o direito de peticionar gratuitamente (direito de petição) aos poderes públicos constituídos”, o que pode ser feito tanto para a defesa de direito próprio quanto para reclamar da ocorrência de ilegalidades ou abuso de poder. Por outro lado, o autor lembra que o dispositivo não garante ao representante o direito de ver iniciada a investigação, nem concede ao particular “um salvo conduto para apresentar representação infundada e com nítida finalidade de causar indevida persecução contra o acusado<sup>751</sup>.”

No mesmo sentido, Pazzaglini pontua que a norma disciplina o direito de petição junto aos poderes Públicos, assegurado pela Carta Magna, a qualquer pessoa (art. 5º, XXXIV, *a*), em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, e, no âmbito da LIA, de “peticionar” à autoridade pública, “noticiando fato que, em tese, caracteriza improbidade administrativa, a instauração de investigação com o objetivo de apurá-lo<sup>752</sup>.”

Para Aluizio Bezerra Filho, esse direito de representação “é a garantia conferida ao cidadão para que contribua com sua fiscalização, coibindo os abusos e desvios dos recursos públicos, considerando que na sua localidade apresenta-se como a pessoa interessada na melhor forma de aplicação das verbas públicas, por ser a destinatária dos benefícios do orçamento público<sup>753</sup>.”

750. NEIVA, José Antonio Lisboa. Improbidade Administrativa: legislação comentada artigo por artigo: doutrina, legislação e jurisprudência. 5. ed., rev. e atual. – Niterói, RJ: Impetus, 2013. p. 217.

751. GAJARDONI, Fernando da Fonseca, et al. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 5ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 242.

752. PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa comentada. 8ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 178.

753. BEZERRA FILHO, Aluizio. Processo de Improbidade Administrativa: Anotado e Comentado. 4ª edição rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2022. p. 419.

## 14.1 AUTORIDADE ADMINISTRATIVA COMPETENTE

Esclarece Rogério Pacheco Alves que, “[p]or autoridade administrativa competente, destinatária da representação ao teor do *caput* do art. 14, além dos integrantes do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, deve-se entender todas aquelas que, integrando a estrutura político-administrativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em qualquer dos Poderes, disponham de atribuição legal para a apuração e conseqüente sancionamento administrativo da suposta improbidade.

Nesta linha, a representação pode ser encaminhada aos Chefes dos respectivos Poderes em cada nível federativo, ou mesmo a seus auxiliares mais diretos (Ministros de Estado, Secretários Estaduais ou Municipais, Corregedores de Justiça, integrantes das Mesas Legislativas etc.), não se devendo perder de vista, no entanto, que o ‘exercício do direito de petição não se exige seu endereçamento ao órgão competente para a tomada de providências, devendo, pois, quem a receber, encaminhá-la à autoridade competente’<sup>754</sup>.

## 14.2 REQUISITOS FORMAIS

O art. 14, § 1º, da LIA, estabelece requisitos formais para o regular exercício da representação por ato de improbidade administrativa. São eles:

- **forma escrita**, devendo ser reduzida a termo, quando manifestada oralmente;
- **assinatura** do representante;
- **qualificação** do representante;
- **informações sobre o fato e sua autoria**; e
- **indicações das provas de que tenha conhecimento.**

Caso as formalidades não sejam atendidas, a representação pode ser, fundamentadamente, rejeitada. No entanto, conforme dispõe o § 2º do art. 14 da LIA, a rejeição da representação não impede a replicação da representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 da LIA.

Por outro lado, importante registrar que a situação concreta pode impor que, mesmo diante de certa insipiência de informações, justificadas por questões próprias como a dificuldade de apuração prévia, por exemplo, impossibilitando uma segura indicação, a instauração do processo administrativo de apuração se imponha.

“Quanto à informação da *autoria* do suposto ato de improbidade, deve tal requisito ser razoavelmente analisado pelo destinatário da representação, uma vez que, em muitas hipóteses, dada a insipiência dos elementos conhecidos ou mesmo por fatores outros (medo, por exemplo), estará o representante impossibilitado de fornecer tal dado. Em situações tais, o interesse público na apuração do fato impõe a instauração do devido

754. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa/Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves – 7. ed., rev., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013. p. 757.

processo administrativo. Diga-se o mesmo quanto à ‘indicação de provas’, que são apenas aquelas, por evidente, de que tenha o representante efetivo conhecimento, sob pena de subverterem-se os papéis do representante e da autoridade investigante”<sup>755</sup>.

De qualquer forma, atendidos os requisitos da representação, será determinada a imediata apuração administrativa dos fatos, mediante procedimento investigatório. Ademais, conforme estabelece o art. 15 da LIA, deve ser dado conhecimento de tal apuração ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas.

### 14.3 REPRESENTAÇÃO ANÔNIMA

Qualquer pessoa pode oferecer representação à autoridade administrativa competente<sup>756</sup>, porém, um dos requisitos formais, para admissibilidade da representação para fins de investigação de ato de improbidade administrativa, é a identificação e qualificação do representante. Assim, representação anônima não deve ser admitida e rejeitada nos termos do § 2º do art. 14 da LIA.

No entanto, pondera José Antonio Lisboa Neiva não poder se ignorar que:

“muitas vezes, certas pessoas têm conhecimento a respeito de fatos graves envolvendo administradores e servidores, mas têm medo de se identificar. Seria incompatível com o interesse público se uma representação anônima, mas acompanhada de elementos probatórios que indicassem a ocorrência de ato de improbidade administrativa, fato extremamente grave, fosse simplesmente arquivada pela autoridade competente para a instauração do processo disciplinar e nada fosse apurado, notadamente porque o art. 143 da Lei nº 8.112/1990, no âmbito federal, dispõe que a ‘autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa’”<sup>757</sup>.

Assim, a representação anônima, embora deva ser formalmente rejeitada, pode ensejar, desde que seja embasada em fato verossímil e idôneo a configurar ato de improbidade administrativa, a instauração de ofício de procedimento investigatório.

Nesse sentido, aduz Rogério Pacheco Alves “que desde que *especificadas e idôneas* à instauração de procedimento investigatório com vistas à apuração de fato *razoavelmente determinado*, as delações ou ‘denúncias’ anônimas não afastam a autoridade, um milímetro sequer, de seu dever de investigar, uma vez que, como bem anotado por

755. ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa/Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves – 7. ed., rev., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013. p. 758.

756. COSTA, Rafael de O; BARBOSA, Renato K. Nova Lei de Improbidade Administrativa: de acordo com a lei n. 14.230/2021. São Paulo: Almedina, 2022. p. 246.

757. NEIVA, José Antonio Lisboa. Improbidade Administrativa: legislação comentada artigo por artigo: doutrina, legislação e jurisprudência. 5. ed., rev. e atual. – Niterói, RJ: Impetus, 2013. p. 217/218.

Mazzilli, ‘há denúncias, ainda que anônimas, tão coerentes e bem fundamentadas, que seria um desperdício cruzar os braços e nada fazer’<sup>758</sup>.

#### 14.4 REPRESENTAÇÃO TEMERÁRIA

Como se vê, a legislação estabelece requisitos para a admissibilidade da representação por ato de improbidade administrativa. Dentre eles, avulta em importância a exigência de “indicações das provas”, uma vez que a partir dessa exigência é possível sustentar que a representação por ato de improbidade administrativa necessita passar por juízo sumário de verificação da existência mínima de verossimilhança do fato alegado, **sendo inconcebível que se instaure procedimento investigatório desprovido de qualquer fundamento idôneo a caracterizar improbidade administrativa, tendo em vista as graves repercussões negativas ao agente público e ao eventual terceiro, oriundas da mera instauração da investigação.**

Deveras, a existência de requisitos de admissibilidade da representação para a averiguação de ato de improbidade administrativa é decorrência direta do interesse público que deve revestir os atos públicos estatais, e têm por função reprimir abusos de todas as espécies, derivados, principalmente, do desvio de finalidade. É certo que um instrumento que visa a tutelar a probidade das atividades funcionais desenvolvidas na Administração Pública e nos demais entes mencionados no art. 1º da LIA não pode ter sua finalidade desviada, razão pela qual a legislação prevê mecanismos (requisitos de admissibilidade) voltados para a preliminar aferição de finalidade pública na instauração de processos administrativos voltados ao controle da improbidade administrativa.

Com efeito, os requisitos de admissibilidade da aludida representação visam a impedir que o procedimento investigatório de improbidade administrativa funcione como instrumento acolhedor de práticas arbitrárias odiosas fincadas, especialmente, em perseguições, frutos de sentimentos ou interesses privados, que, a par de impingir graves prejuízos ao erário, ocasionam sérias lesões aos direitos da personalidade dos agentes públicos temerariamente acusados.

Cabe referir que, além dos mecanismos inibitórios, consubstanciados nos requisitos de admissibilidade, vicejam no ordenamento jurídico mecanismos repressivos voltados, de forma geral ou específica, ao combate das representações temerárias. É possível citar como exemplos, no âmbito civil, as indenizações pelos danos causados não só ao representado, mas também à administração pública, e, no âmbito penal, os crimes contra a honra, a denúncia caluniosa e o crime disposto no art. 19 da LIA. Sobre o assunto, importa mencionar o seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça:

758. ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*/Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves – 7. ed., rev., ampl. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013. p. 762.

[...] 3. Na hipótese, a conduta dos Pacientes de requererem a inclusão de terceiro no pólo passivo de ação civil pública instaurada para apurar atos de improbidade administrativa amolda-se ao paradigma do art. 19, caput, da Lei n.º 8.429/92 (representação temerária). Referido tipo visa a impedir o ajuizamento de ações aventureiras. Doutrina. 4. É entendimento pacífico na Jurisprudência dos Tribunais Pátrios o de que o trancamento da ação penal, bem assim do inquérito policial, é medida de exceção, possível somente quando inequívoca a ausência de justa causa – o que não é o caso. 5. Ausência de ilegalidade flagrante que permita a concessão da ordem de ofício. 6. Habeas corpus não conhecido. (HC 225.599/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 18/12/2012, DJe 01/02/2013)

Ademais, os requisitos de admissibilidade da representação por ato de improbidade administrativa, além de terem a função de evitar a instauração de representações temerárias, guardam a missão de resguardar o próprio erário, tendo em vista os gastos com recursos materiais e humanos despendidos em processos desse jaez.

## 14.5 PROCEDIMENTO DA REPRESENTAÇÃO

De acordo com o § 3º do art. 14 da LIA, atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos, observada a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente.

Tratando-se de **servidores federais**, o procedimento de apuração do eventual ato de improbidade administrativa é estabelecido nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112/1990, ou seja, o procedimento de apuração de ilícitos disciplinares. De acordo com o aludido procedimento, poderá ocorrer a “instauração de sindicância prévia (se houver necessidade) e de inquérito administrativo, sendo certo que, na hipótese de ser demonstrada a improbidade administrativa, cabível a pena de demissão do servidor (inc. IV do art. 132), sem prejuízo de a Administração providenciar a perda de bens ou o ressarcimento do erário, e com a viabilidade, ainda, de uma eventual ação penal (art. 136)”<sup>759</sup>.

Importante perceber que o processo administrativo tem o condão de apurar os ilícitos suscitados, mas não provoca a declaração da improbidade, para fins de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92.

Por outro lado, a prática de ato de improbidade pode gerar a apuração de infração disciplinar, com a aplicação da pertinente sanção administrativa. Neste sentido, o artigo 132 da Lei nº 8.112/90 inclui a improbidade administrativa entre os fatos passíveis de aplicação da sanção demissão, em detrimento do servidor público federal. **Logo, é importante deixar claro que somente o Poder Judiciário tem competência para aplicar as sanções previstas na LIA, não cabendo sua aplicação em sede de**

759. NEIVA, José Antonio Lisboa. Improbidade Administrativa: legislação comentada artigo por artigo: doutrina, legislação e jurisprudência. 5. ed., rev. e atual. – Niterói, RJ: Impetus, 2013. p. 219.

**procedimento administrativo derivado da representação de que trata o art. 14 da LIA. Assim, embora possa ocorrer a demissão em razão do procedimento disciplinar instaurado paralelamente, não é possível a aplicação da perda da função pública, com base no art. 12 da LIA, pela autoridade administrativa.** Nesse sentido, colhe-se o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

[...] 4. Ato de improbidade: **a aplicação das penalidades previstas na Lei n. 8.429/92 não incumbe à Administração, eis que privativa do Poder Judiciário.** Verificada a prática de atos de improbidade no âmbito administrativo, caberia representação ao Ministério Público para ajuizamento da competente ação, não a aplicação da pena de demissão. Recurso ordinário provido. (RMS 24699, Relator(a): EROS GRAU, Primeira Turma, julgado em 30/11/2004, DJ 01-07-2005 PP-00056 EMENT VOL-02198-02 PP-00222 RDDP n. 31, 2005, p. 237-238 LEXSTF v. 27, n. 322, 2005, p. 167-183 RTJ VOL-00195-01 PP-00064)

#### 14.6 DEVER DE REPRESENTAÇÃO PELO SERVIDOR PÚBLICO E PREVARICAÇÃO

Enquanto os particulares dispõem da faculdade de informar eventual prática de ato de improbidade administrativa, os servidores possuem o dever legal de fazê-lo. Nessa linha, Fernando Gajardoni destaca que a “diferença entre o direito (do particular) e o dever (do servidor público) de representação está, além da obrigatoriedade, no fato de no primeiro, ao menos em princípio, a representação ser dirigida à autoridade administrativa, enquanto no segundo ao Ministério Público”<sup>760</sup>.

Em acréscimo, o autor complementa que o não cumprimento pelo servidor público do dever de representação (ou dever de informação) “implica na prática do crime de prevaricação, nos termos do art. 319 do CP”<sup>761</sup>.

#### 14.7 AUSÊNCIA DE REPRESENTAÇÃO E ATUAÇÃO EX-OFFICIO

Embora o legislador tenha asseverado o dever de representação, “independentemente da previsão normativa no sentido de que a apuração em sede de processo administrativo dar-se-á através de representação, o órgão ministerial e/ou a própria Fazenda Pública lesada poderá, *ex officio*, realizar tal iniciativa”<sup>762</sup>.

760. GAJARDONI, Fernando da Fonseca, et al. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 5ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 243.

761. GAJARDONI, Fernando da Fonseca, et al. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 5ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 243.

762. PAULINO, Galtieni da Cruz (org), et al. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 258.

**Art. 15.** A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

## 15 CONTROLE SOBRE O PROCESSAMENTO DA REPRESENTAÇÃO

Feita representação e instaurado o procedimento administrativo para apuração da prática de ato de improbidade administrativa, a comissão processante dará conhecimento do processo ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas. Conforme anota José dos Santos Carvalho Filho “[é] intuitivo que o objetivo da lei foi o de permitir que tais órgãos, sobretudo o Ministério Público, já adiantem sua convicção sobre o fato, com base no inquérito que acompanham, isso sem contar o controle exercido sobre os próprios órgãos apuradores”<sup>763</sup>.

Anderson Pedra e Rodrigo Monteiro destacam que o objetivo principal desse dispositivo é conferir mais segurança à apuração administrativa. Isso porque, com a ciência formal ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas ou Conselho de Contas, será possível um devido controle, para evitar a superveniência de decisões com objetivos outros que não sejam o de atendimento ao interesse público<sup>764</sup>.

É possível identificar, portanto, benefícios diversos decorrentes desta comunicação preconizada pelo artigo 15 da LIA. Por um lado, por exemplo, favorece “o interesse público consubstanciado na proteção à probidade”, já que o Ministério Público e o Tribunal de Contas poderão, tendo conhecimento do fato apurado, “atuar para resguardar o erário e o interesse público”. Por outro lado, esta atuação do controle também pode favorecer o acusado, já que a participação do Ministério Público e do Tribunal de Contas pode coibir excessos e “fiscalizar a retidão da comissão processante”, manifestando-se “pelo arquivamento do processo administrativo, caso entenda pela inexistência da prática de ato ímprobo”<sup>765</sup>.

Cabe mencionar, por fim, que, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4295, na qual o autor alegava que a permissão de acompanhamento do processo administrativo pelo Ministério Público ou pelo Tribunal de Contas da União, ofenderia a separação entre os Poderes, o Supremo Tribunal Federal declarou a constitucionalidade do art. 15 da LIA, em face da ausência de ofensa ao postulado da separação entre os Poderes, na medida em que mero acompanhamento do processo não representa interferência

763. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26 ed. rev., ampl. e atual. – São Paulo: Atlas, 2013, p. 1100.

764. PEDRA, Anderson. MONTEIRO, Rodrigo. Improbidade Administrativa: doutrina e jurisprudência para utilização profissional. Salvador: Editora Juspodivm, 2019. p. 358.

765. CAVALCANTI, Caio M. L. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: CEEJ, 2020. p. 364.

em sua condução, permitindo a norma que os órgãos de controle tenham imediato conhecimento de condutas ímprobas, de modo a adotar as providências pertinentes em seu âmbito de atuação, com o integral conhecimento das circunstâncias probatórias e do desfecho do processo administrativo.

## 15.1 COMUNICAÇÃO E FORMALIDADE

A Lei não definiu uma solenidade formal específica para a comunicação. E fez bem ao assim proceder o legislador.

Na prática, tem-se adotado a forma escrita, através de ofício e notificação para evitar responsabilidades<sup>766</sup>, mas nada impede que o desenvolvimento tecnológico fomente formas diversas para que esta comunicação seja efetivada de forma segura e até mais ágil.

O compartilhamento desta informação através de sistemas pode, inclusive, mitigar o risco de ausência de comunicação ou de seu retardo.

## 15.2 AUSÊNCIA DE COMUNICAÇÃO E NULIDADE

Questão relevante envolve o debate sobre eventual nulidade do processo, pelo não cumprimento do dever de comunicação das autoridades definidas no artigo 15 da LIA.

Tem-se entendido que, embora indefectível a obrigatoriedade da comunicação, sua ausência importa em nulidade do processo de apuração. Conforme Paulino, “a nulidade em questão dependeria de demonstração de efetivo prejuízo, já que a previsão encerra verdadeira hipótese de nulidade relativa, a qual é dirigida pela máxima da *pas de nulité sans grief*, sendo necessário que na dialética procedimental do expediente apuratório específico, a parte que se sinta lesada consiga demonstrar a ocorrência do efetivo prejuízo”<sup>767</sup>.

O Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou pela ausência de nulidade diante de eventual ausência de ciência imediata ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas:

“Constitui mera irregularidade, incapaz de gerar nulidade, o fato de a comissão processante não ter dado ciência imediata ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da existência do procedimento administrativo disciplinar, para eventual apuração da prática de ato de improbidade. II – Na espécie, ademais, o processo disciplinar somente foi instaurado após o recebimento de ofício oriundo do próprio Ministério Público Federal, que noticiava indícios de atos de improbidade administrativa. [...]” (STJ, 3ª Seção, MS nº 15021/DF, rel. Min. Felix Fischer, julgado em 25.08.2010, De 24.09.2010).

766. GAJARDONI, Fernando da Fonseca, et al. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 5ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 258.

767. PAULINO, Galtieni da Cruz (org), et al. Comentários à Lei de Improbidade Administrativa: interpretação constitucional em consonância com a eficácia jurídica e social. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 260 e 261.

Em suma, a ausência de comunicação feita pela comissão processante, ao Ministério Público e Tribunal de Contas, sobre a existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade administrativa, não gera a nulidade no processo, prejudicando a aplicação de eventual sanção.

### 15.3 DESIGNAÇÃO DE REPRESENTANTES

Poderão ser designados, a requerimento da comissão processante, representantes do Ministério Público ou do Tribunal ou Conselho de Contas, para acompanhar o procedimento administrativo.

Conforme aponta a doutrina, “[g]eralmente este requerimento é feito para casos de maior complexidade e cujo impacto no patrimônio público é considerável. Nada impede, entretanto, à mingua de requerimento, que estes órgãos nomeiem representante para acompanhar a investigação, vez que se pode agir oficiosamente para apuração dos mesmos fatos, com muito mais razão de ser podem acompanhar a investigação conduzida pela autoridade administrativa. Da mesma forma, ainda que haja o requerimento, o Ministério Público ou o Tribunal de Contas, a seu juízo, poderão entender desnecessário o acompanhamento do curso dos trabalhos da Comissão, reservando-se no direito de opinar ou intervir em fase sucessiva do procedimento (especialmente após conclusão final)”<sup>768</sup>.

### 15.4 PROCESSO DISCIPLINAR E IMPROBIDADE

A prática de ato de improbidade pode fundamentar apuração disciplinar que, ao final, pode resultar em aplicação da pertinente sanção administrativa.

Esta, por seu turno, não se confunde com as sanções previstas pela LIA, aplicáveis apenas por decisão do Poder Judiciário.

### 15.5 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E CONTRADITÓRIO

É necessário o respeito ao princípio do contraditório, que “não se esgota na ciência bilateral dos atos do procedimento e na possibilidade de influir no parecer final que ali será proferido, mas faz também depender da participação do acusado em todas as fases e etapas do processado”. Nessa linha, Gajardoni entende ser indispensável o respeito ao feixe de garantias advindo da observância do contraditório e da ampla defesa, “sob pena de absoluta nulidade do procedimento administrativo instaurado perante a comissão processante”<sup>769</sup>.

768. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021 / Fernando da Fonseca Gajardoni...[et al.]. ed. 5. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 258.

769. GAJARDONI, Fernando da Fonseca, et al. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021. 5ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 254.

Realmente, mesmo não sendo o processo judicial, que se submete aos ritos definidos pela legislação processual e também pela LIA, o processo de apuração administrativa exige o respeito aos princípios ínsitos ao processo administrativo.

Conforme estatuído pela Lei nº 9.784, de 1999, aplicável subsidiariamente ao processo administrativo de apuração, devem ser assegurados direitos ao administrado, notadamente quando participa como acusado em processo administrativo perante a Administração.

Assim, devem as autoridades tratá-lo(a) com respeito; devem dar ciência da tramitação dos processos administrativos; permitir vista dos autos e a obtenção de certidões ou cópias de seus documentos; formular alegações e apresentar documentos, que devem ser previamente considerados pelo órgão competente para a decisão; ser assistido por advogado, caso queira, salvo nas hipóteses legais em que tal representação for obrigatória, entre outros direitos.

Ademais, bom lembrar que, nos termos do § 3º do artigo 14 da LIA, quando a representação atende os requisitos, a apuração determinada pela autoridade competente deve observar a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente.

**Art. 16.** Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º-A O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo poderá ser formulado independentemente da representação de que trata o art. 7º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Quando for o caso, o pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O pedido de indisponibilidade de bens a que se refere o caput deste artigo apenas será deferido mediante a demonstração no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º Se houver mais de um réu na ação, a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 6º O valor da indisponibilidade considerará a estimativa de dano indicada na petição inicial, permitida a sua substituição por caução idônea, por fiança bancária ou por seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 7º A indisponibilidade de bens de terceiro dependerá da demonstração da sua efetiva concorrência para os atos ilícitos apurados ou, quando se tratar de pessoa jurídica, da instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processado na forma da lei processual. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 8º Aplica-se à indisponibilidade de bens regida por esta Lei, no que for cabível, o regime da tutela provisória de urgência da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 9º Da decisão que deferir ou indeferir a medida relativa à indisponibilidade de bens caberá agravo de instrumento, nos termos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 10. A indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário, sem incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 11. A ordem de indisponibilidade de bens deverá priorizar veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência desses, o bloqueio de contas bancárias, de forma a garantir a subsistência do acusado e a manutenção da atividade empresária ao longo do processo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 12. O juiz, ao apreciar o pedido de indisponibilidade de bens do réu a que se refere o **caput** deste artigo, observará os efeitos práticos da decisão, vedada a adoção de medida capaz de acarretar prejuízo à prestação de serviços públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 13. É vedada a decretação de indisponibilidade da quantia de até 40 (quarenta) salários mínimos depositados em caderneta de poupança, em outras aplicações financeiras ou em conta-corrente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 14. É vedada a decretação de indisponibilidade do bem de família do réu, salvo se comprovado que o imóvel seja fruto de vantagem patrimonial indevida, conforme descrito no art. 9º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

## 16 MEDIDAS CAUTELARES NA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A LIA prevê, atualmente, duas medidas cautelares nominadas: i) a indisponibilidade de bens (art. 16); e ii) o afastamento do agente público do exercício da função (art.

20, §§ 1º e 2º). A Lei nº 14.230/2021 excluiu da LIA a previsão da medida cautelar de sequestro.

Ocorre que as medidas cautelares na ação de improbidade administrativa não se limitam àquelas previstas nos arts. 16 e 20, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/92. Em razão do poder geral de tutela provisória (art. 301 do novo CPC<sup>770</sup>), havendo elementos que justifiquem o pleito cautelar, poderão ser deferidas medidas cautelares inominadas em caráter antecedente ou incidental, no processo da ação por ato de improbidade administrativa. Nesse sentido, “nada impede que o Juiz da causa decrete, por exemplo, a busca e apreensão de coisas e documentos, o arrolamento de bens, a requisição de força policial para efetividade da instrução, a restrição ao exercício de determinadas atribuições funcionais etc.”<sup>771</sup>.

Reforçando tal entendimento, o § 6º-A do art. 17, incluído pela Lei nº 14.230/2021, prevê expressamente que “[o] Ministério Público poderá requerer as tutelas provisórias adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a 310 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil)”.

Antes da Lei nº 14.230/2021, o sequestro estava previsto no art. 16 da LIA. Diante das alterações promovidas pela referida Lei, o sequestro não mais tem previsão na LIA, podendo, no entanto, ser manejado na ação por ato de improbidade administrativa com fundamento no poder geral tutela provisória. Logo, o sequestro, no âmbito do sistema de responsabilização por ato de improbidade administrativa, passa a ser classificado como medida cautelar inominada.

Diante da proximidade da indisponibilidade de bens e do sequestro, as duas medidas cautelares serão objeto dos comentários ao art. 16 da LIA.

## 16.1 INDISPONIBILIDADE DE BENS NA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A indisponibilidade dos bens deve ser compreendida como uma medida cautelar que possui fundamento constitucional.

Ainda que concedida em procedimento autônomo, a indisponibilidade é medida acessória que existe em função de um pedido principal, devendo a ele estar vinculada<sup>772</sup>.

Como lembra Matheus Carvalho, a indisponibilidade “abrange todas as medidas necessárias a encontrar esses bens e valores e evitar que sejam retirados do patrimônio do acusado antes da conclusão da ação judicial que visa a verificar a ocorrência de ato de

770. Art. 301. A tutela de urgência de natureza cautelar pode ser efetivada mediante arresto, sequestro, arrolamento de bens, registro de protesto contra alienação de bem e qualquer outra medida idônea para assecuração do direito.

771. ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves. 7. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1030.

772. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. *et al.* *Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa: Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021*. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 278.

improbidade”, sendo uma medida para evitar que, ao final do processo, apesar da condenação do acusado, “sua insolvência impeça o cumprimento das medidas sancionatórias de caráter pecuniário”<sup>773</sup>.

### **16.1.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DA INDISPONIBILIDADE DE BENS**

Conforme estabelece o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, “[o]s atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Verifica-se, assim, que a aplicabilidade da indisponibilidade de bens na ação por ato de improbidade administrativa tem fundamento constitucional, cabendo ao legislador ordinário, em observância ao comando normativo constitucional, delinear a forma de incidência de indisponibilidade de bens.

Antes da Lei nº 14.230/2021, a indisponibilidade de bens estava prevista no art. 7º da LIA. Com o advento da Lei nº 14.230/2021, a indisponibilidade de bens passou a ser delimitada no art. 16 da LIA.

### **16.1.2 INDISPONIBILIDADE DE BENS E APLICAÇÃO, NO QUE COUBER, DO PROCEDIMENTO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA DISCIPLINADO NO CPC (§ 8º DO ART. 16 DA LIA)**

O § 8º do art. 16 da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, determina que a indisponibilidade de bens será regida, no que couber, pelo regime de tutela provisória de urgência disciplinado no CPC, afastando-se, assim, como será visto adiante, a aplicação das normas relativas à tutela provisória de evidência.

### **16.1.3 INDISPONIBILIDADE DE BENS E NATUREZA CAUTELAR**

Enquanto os processos de conhecimento e de execução são apropriados para enfrentar, respectivamente, crises de certeza e de inadimplemento, o processo cautelar é a sede adequada para lidar com a crise de segurança, na qual se mostra necessário resguardar a utilidade do provimento final dos processos de conhecimento e de execução<sup>774</sup>. Atualmente, diante do sincretismo processual, torna-se possível e bastante comum encontrar, num único processo, fases e decisões de caráter cognitiva, executiva e cautelar.

773. CARVALHO, Matheus. Lei de Improbidade Comentada atualizada com a Lei nº 14.230/2021. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022. p. 95.

774. Observa-se, assim, que o processo cautelar atua como instrumento de resguardo dos demais processos, que, por sua vez, também funcionam como instrumentos do direito material. Em face desse caráter eminentemente instrumental do processo cautelar, afirma-se que ele é o “instrumento do instrumento” ou “instrumento ao quadrado”.

O novo CPC, inclusive, aprofundando o sincretismo processual, não mais prevê o processo cautelar autônomo, passando a tutela cautelar a ser concedida em caráter antecedente ou incidental, nos termos do parágrafo único do art. 294<sup>775</sup>. Logo, de acordo com o novo CPC (arts. 305 a 310), a tutela cautelar concedida em caráter antecedente não mais será desenvolvida em processo cautelar autônomo, devendo o pedido principal ser manejado nos mesmos autos em que deduzido o pedido de tutela cautelar.

Como não poderia ser diferente, o sincretismo processual também é aplicável na ação por ato de improbidade administrativa, uma vez que as fases de conhecimento e execução se desenvolverão no mesmo processo, eis que aplicáveis, por força do art. 17 da LIA<sup>776</sup>, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, os comandos contidos nos arts. 536 a 537 do novo CPC (cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer); no art. 538 do novo CPC (cumprimento de obrigação de entregar coisa); e nos arts. 523 a 527 (cumprimento de obrigação de pagar quantia), sendo possível ainda o deferimento incidental de medidas cautelares. Ademais, é plenamente possível, nos termos do art. 17, § 6º-A, da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, c/c arts. 305 a 310 do novo CPC, a concessão de medidas cautelares por meio da instauração de procedimento cautelar antecedente à formulação do pedido principal da ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

Feitos esses esclarecimentos prévios, torna-se possível evidenciar a natureza cautelar da medida de indisponibilidade de bens, prevista no art. 16 da Lei nº 8.429/92, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, tendo em vista que ela visa a resguardar a utilidade prática do resultado da futura fase de execução de pagar quantia<sup>777</sup> decorrente do ato de improbidade administrativa, que pode abranger: i) o ressarcimento dos danos causados ao erário; e ii) o pagamento dos valores correspondentes ao acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito. Nesse sentido, dispõe o “caput” do art. 16 da LIA, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, que o pedido de indisponibilidade de bens tem por finalidade “garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito”.

Antes da Lei nº 14.230/2021, a medida cautelar de indisponibilidade de bens poderia abranger, até mesmo, bens necessários a garantir o pagamento de multa civil. No entanto, como se verá adiante, com o advento da Lei nº 14.230/2021, restou

775. Art. 294. A tutela provisória pode fundamentar-se em urgência ou evidência.

Parágrafo único. A tutela provisória de urgência, cautelar ou antecipada, pode ser concedida em caráter antecedente ou incidental.

776. O art. 17 da LIA, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, estabelece que a ação civil por ato de improbidade administrativa seguirá o “procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei”. Em razão disso, devem ser aplicadas as normas do procedimento comum do novo CPC com as alterações existentes nas regras específicas delineadas no art. 17 da LIA, sem prejuízo da aplicação subsidiária das normas do microsistema coletivo. Para maiores informações sobre o procedimento da ação civil por ato de improbidade administrativa, remetemos o leitor aos comentários feitos ao art. 17 da LIA.

777. É importante mencionar que poderá haver também, na fase de execução da ação civil pública por ato de improbidade administrativa, a entrega de coisa em decorrência de penalidade de perdimento de bens, situação na qual a medida cautelar apropriada será o sequestro.

expressamente proibido que a indisponibilidade de bens recaia sobre bens voltados a garantir a futura execução dos valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil, nos termos do § 10 do art. 16 da LIA.

Nessa feita, fundamental perceber que a indisponibilidade de bens não constitui propriamente uma sanção, mas uma medida (cautelar) garantidora, destinada a assegurar o resultado útil do processo em que se desenvolve a ação de improbidade administrativa.

### **16.1.4 INDISPONIBILIDADE DE BENS E DECRETAÇÃO EM CARÁTER ANTECEDENTE**

Conforme já mencionado, além de medidas cautelares incidentais, mostra-se plenamente possível a efetivação de medidas cautelares em caráter antecedente à ação por ato de improbidade administrativa. De acordo com o CPC (arts. 305 a 310), a tutela cautelar concedida em caráter antecedente, na linha do sincretismo processual, não mais será desenvolvida em processo cautelar autônomo, devendo o pedido principal ser manejado nos mesmos autos em que deduzido o pedido de tutela cautelar. Nesse sentido, dispõe expressamente o “caput” do art. 16 da LIA, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021, que o pedido de indisponibilidade de bens dos réus, na ação por improbidade administrativa, poderá ser formulado em caráter antecedente.

De acordo com os arts. 308<sup>778</sup> e 309, I,<sup>779</sup> do CPC, deve ser respeitado o prazo de 30 dias para formulação do pedido principal, sob pena de ineficácia da eventual medida deferida, tendo em vista que se trata de medida cautelar geradora de gravame a esfera jurídica do réu. Segue-se, assim, a inteligência do Enunciado nº 482 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça<sup>780</sup>, cabendo, todavia, sua atualização em face das mudanças trazidas pelo novo CPC.

Cabe pontuar ainda que, nos termos do art. 309, II e III<sup>781</sup>, do CPC, também cessará a eficácia da tutela cautelar concedida em caráter antecedente se ela não for efetivada dentro de 30 dias ou se for julgado improcedente o pedido principal ou extinto o processo sem resolução de mérito.

O objetivo do prazo é não tornar permanente a constrição judicial realizada de forma cautelar.

778. Art. 308. Efetivada a tutela cautelar, o pedido principal terá de ser formulado pelo autor no prazo de 30 (trinta) dias, caso em que será apresentado nos mesmos autos em que deduzido o pedido de tutela cautelar, não dependendo do adiantamento de novas custas processuais.

779. Art. 309. Cessa a eficácia da tutela concedida em caráter antecedente, se:  
I – o autor não deduzir o pedido principal no prazo legal.

780. A falta de ajuizamento da ação principal no prazo do art. 806 do CPC acarreta a perda da eficácia da liminar deferida e a extinção do processo cautelar.

781. Art. 309. Cessa a eficácia da tutela concedida em caráter antecedente, se:

[...]

II – não for efetivada dentro de 30 (trinta) dias;

III – o juiz julgar improcedente o pedido principal formulado pelo autor ou extinguir o processo sem resolução de mérito.