

MARINO PAZZAGLINI FILHO

Lei de
**IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA
COMENTADA**

11ª edição

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES PENAIS

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

1. CRIME DE REPRESENTAÇÃO CALUNIOSA

Trata-se de tipo penal semelhante ao da denúncia caluniosa regrado no art. 339 do CP.

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

1.1. Objetividade jurídica

O art. 19 incrimina o comportamento ativo do autor de representação por ato de improbidade administrativa contra agente público ou terceiro beneficiado, sabendo-o inocente.

1.2. Sujeitos do crime

Sujeito ativo é qualquer pessoa física que represente à autoridade administrativa competente (art. 14) ou ao Ministério Público (art. 22), imputando o agente público a prática de ato de improbidade administrativa e “peticionando” a instauração de investigação com objetivo de apurá-lo.

Sujeito passivo é o Estado, em especial a entidade governamental a que pertença o agente público acusado falsamente de improbidade administrativa. Também o é quem foi denunciado caluniosamente (agente público ou terceiro tachado de ímprobo), o qual, caso seja instaurado o processo penal respectivo, pode-se habilitar como assistente de acusação.

1.3. Conduta típica

A ação que constitui a materialidade do fato delituoso cinge-se à formulação de representação às autoridades mencionadas, atribuindo a agente público ou terceiro beneficiário ato de improbidade administrativa.

É indispensável a sua configuração que o sujeito ativo ofereça à autoridade pública representação sobre falsa acusação de improbidade administrativa.

A representação, no âmbito da LIA, é o exercício do direito de petição aos Poderes Públicos, assegurado na Carta Magna (art. 5º, XXXIV).

A representação, como já examinei, não precisa corresponder a uma peça jurídica quanto à forma, linguagem ou conteúdo.

É suficiente que seja apta ou idônea para possibilitar seu exame pela autoridade administrativa ou órgão do Ministério Público a quem foi endereçada.

Logo, deve conter os requisitos estabelecidos na norma do § 1º do art. 14 da LIA, que permitam a identificação do ato de improbidade administrativa representado (narração do fato assim qualificado pelo representante e indicação de provas ou indícios de seu conhecimento) e de seu autor (qualificação e endereço, caso possua, do agente público ou terceiro representado e, na ausência deles, informações que possibilitem sua identificação).

Para que se caracterize o delito, é indispensável que o fato imputado constitua uma das modalidades de ato de improbidade administrativa. E que a acusação falsa objetive agente público ou terceiro determinado.

A imputação, em representação, de fato administrativo real ou parcialmente verdadeiro não configura o crime, pois é da essência da figura delituosa a representação de fato considerado improbidade administrativa inexistente ou que não tenha sido praticado pelo agente público ou terceiro representado.

1.4. Elemento subjetivo do tipo

É o dolo, vontade livre de representar à autoridade administrativa ou ao Ministério Público, imputando ato de improbidade administrativa a agente público ou terceiro beneficiário, consciente de sua inocência. Sem essa certeza, não se configura o delito.

1.5. Consumação

O delito é de natureza formal, que se consuma com a mera entrega da representação falsa à autoridade administrativa ou ao Ministério Público, independentemente da instauração ou não de procedimento administrativo ou inquérito civil.

Nesse aspecto, diferencia-se da denúncia caluniosa comum, cuja consumação se dá com a instauração de investigação criminal ou processo formal.

1.6. Pena

A sanção penal estabelecida para esse delito é desproporcional a sua gravidade. O legislador, ao cominar-lhe a pena de detenção de seis a dez meses e multa, considerou, erroneamente, essa infração penal ínfima em relação à de denúncia caluniosa, à qual é cominada pena de reclusão de dois a oito anos e multa, tratando-a em termos de contravenção penal. Tanto que constitui infração de menor potencial ofensivo, que se insere na competência do Juizado Especial Criminal (arts. 60 e 61 da Lei nº 9.099, de 26.9.95).

1.7. Responsabilidade civil

Estabelece o parágrafo único do art. 19 que o autor de representação falsa, além da sanção penal, está sujeito à reparação dos danos materiais, morais e à imagem que houver provocado.

A regra da indenização por dano material ou moral não precisava constar da LIA, pois essa obrigação decorre de garantia constitucional:

É assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem (art. 5º, V, da CF).

São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (art. 5º, X, da CF).

As indenizações por danos moral e material, oriundos de um mesmo fato, são acumuláveis (Súmula nº 37 do STJ).

2. AFASTAMENTO LIMINAR DO AGENTE PÚBLICO

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

§ 1º A autoridade judicial competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, do emprego ou da função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida for necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos.

§ 2º O afastamento previsto no § 1º deste artigo será de até 90 (noventa) dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo, mediante decisão motivada.

A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos são sanções de natureza essencialmente política, estabelecidas na LIA (art. 12), aplicáveis aos agentes públicos responsáveis por ato de improbidade administrativa.

Essas penas, impostas na sentença civil de mérito que julga procedente ação de improbidade administrativa contra agente público, como as demais aplicadas, **somente passam a incidir, a vigorar, a partir do seu trânsito em julgado.**

Por outro lado, o parágrafo único do artigo em exame autoriza o afastamento liminar, decretado pela autoridade judicial competente, do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo de sua remuneração, quando essa medida (excepcional e draconiana) se fizer necessária à instrução processual ou para evitar a iminência da prática de novos ilícitos.

O afastamento cautelar do agente público de seu cargo, antes de ele ser definitivamente julgado, somente é legítimo quando for notória a sua necessidade para a garantia da instrução processual.

A mera presunção de perigo de eventual obstrução processual não se presta a concessão da medida liminar.

Dentro desse contexto, a medida cautelar de afastamento provisório do agente público, que está sendo investigado ou processado por ato de improbidade administrativa, do seu cargo, emprego ou função pública, por ser medida das mais severas, inclusive com a amplitude de suspensão do mandato eletivo, esmorecendo a vontade popular expressa nas urnas, reveste-se de excepcionalidade e só é lícita a sua concessão quando existam, nos autos, provas incontroversas de que sua permanência (no cargo, emprego ou função pública) poderá causar (ou está causando) dano efetivo à instrução processual (apuração do ato de improbidade administrativa que lhe foi imputado).

3. AUTONOMIA DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I – da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10 desta Lei;

II – da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

§ 1º Os atos do órgão de controle interno ou externo serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público.

§ 2º As provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente.

§ 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal) (suspensa sua eficácia pela ADI 72361).

§ 5º Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei.

O art. 21 contém duas normas sobre a aplicação das sanções previstas no art. 12 da LIA.

A primeira é enfática ao frisar que a aplicação das sanções depende da ocorrência concreta de dano ao erário, com exceção de ressarcimento de dano relativo às condutas tipificadas no art. 10 da LIA.

A segunda expressa que independe o ajuizamento da ação civil de improbidade, como também a prestação jurisdicional, positiva ou negativa, da decisão administrativa que aprove ou rejeite as contas do agente público acionado ou sentenciado pelo Tribunal de Contas.

Por outro lado, ressalta que os atos de órgão de controle interno ou externo serão considerados pelo juiz, quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público. E as correspondentes decisões deverão ser consideradas **na formação de** sua convicção.

Portanto, a interdependência das esferas penal e administrativa é mitigada e se circunscreve quando, na instância penal, se decida pela inexistência material do fato ou pela negativa da autoria, casos em que produzirão efeito em relação à ação de improbidade administrativa sobre o mesmo fato ilícito.

Assim, é descabida a sua ampliação para as demais hipóteses de absolvição criminal, como, por exemplo, por falta de provas, prevista no § 4º, que, por isso mesmo, teve sua aplicação suspensa por provimento cautelar por ferir a própria lógica constitucional da autonomia das instâncias.

Por fim, as sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas como as aplicadas nos termos da LIA.

4. REQUISIÇÃO DE INQUÉRITO POLICIAL OU DE INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta Lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14 desta Lei, poderá instaurar inquérito civil ou procedimento investigativo assemelhado e requisitar a instauração de inquérito policial.

Parágrafo único. Na apuração dos ilícitos previstos nesta Lei, será garantido ao investigado a oportunidade de manifestação por escrito e de juntada de documentos que comprovem suas alegações e auxiliem na elucidação dos fatos.

O Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou de representação de qualquer pessoa, para apurar fatos ímprobos, poderá instaurar inquérito civil ou procedimento investigativo assemelhado e requisitar a instauração de inquérito policial.

Na apuração dos atos de improbidade administrativa, será garantido ao investigado a oportunidade de manifestação por escrito e de juntada de documentos que comprovem suas alegações e auxiliarem na elucidação dos fatos.