

*FABIANA LEMES ZAMALLOA DO PRADO*

**IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA**  
TEORIA, PRÁTICA  
E JURISPRUDÊNCIA

**2<sup>a</sup>**  
edição  
revisada e  
atualizada

**2026**

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

## DISPOSIÇÃO PENAL

### 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.

Apesar de o capítulo VI ser intitulado “das disposições penais”, apenas o artigo 19 tem conteúdo penal, ao definir como crime, punível com detenção de seis a dez meses e multa, a conduta de oferecer representação, por ato de improbidade, contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da representação o sabe inocente.

A representação de que trata o artigo 19 é aquela oferecida à autoridade administrativa, na forma do artigo 14, e ao Ministério Público, nos termos do artigo 22.

Objetiva o dispositivo, à semelhança do crime de denúncia caluniosa, tutelar a Administração da Justiça, diante da perturbação que a inutilidade do acionamento do Estado causa à atuação estatal, diante da falsidade da comunicação. Entretanto, o tipo definido no artigo 19 da Lei n. 8.429/92 não se confunde com o crime de denúncia caluniosa, embora, em algumas situações, possa ser por este absorvido.

A conduta punível no crime do artigo 19 é a conduta de representar, de apresentar à autoridade administrativa ou ao Ministério Público a representação atribuindo a prática de improbidade administrativa a agente público ou terceiro (assim entendido aquele que, de alguma forma, participa ou se beneficia do ato de improbidade administrativa) e não somente ao terceiro beneficiário.

Diferentemente do tipo previsto no artigo 339 do Código Penal, não exige a lei uma atuação estatal em resposta à representação, para a configuração do delito, seja a instauração de procedimentos investigatórios ou a determinação de providências investigatórias. Basta simplesmente a apresentação da representação à autoridade administrativa ou ao Ministério Público. Ou seja, o que se pune é a conduta de comunicar falsamente um fato ao Estado que, potencialmente, pode ensejar uma atividade investigatória inútil pelo Estado. E, por essa razão, a sanção é menos grave do que aquela prevista para o crime de denúncia caluniosa.

Entretanto, se em razão da representação for instaurado procedimento investigatório, há de ser feita a seguinte diferenciação: se a representação ensejar a instauração de notícia de fato ou de procedimento preparatório, esta providência constitui *post factum* impunível, e responderá o agente pelo crime do artigo 19 da Lei n. 8.429/92, devidamente consumado com o ato de representar. Se a representação der causa a instauração de inquérito civil, caracterizado estará o delito de denúncia caluniosa previsto no artigo 339 do Código Penal e absorvido estará o crime do artigo 19 da Lei n. 8.429/92.

Ressalta-se que o tipo penal objetiva, também, tutelar a imagem e a honra do agente público ou terceiro vítima da comunicação falsa do ato de improbidade administrativa. Nessa perspectiva, a apresentação da representação, com a atribuição falsa de um ato de improbidade administrativa ao agente público ou ao terceiro, já macula a sua honra objetiva. A tutela jurídica da honra objetiva do agente público e do terceiro faz-se evidente, ainda, pelo disposto no parágrafo único que impõe, ao representante, o dever de indenização, pelos danos materiais ou morais causados.

Para a caracterização do crime ora em comento necessário que o comunicante tenha ciência de que a comunicação é falsa, de que o agente público ou o terceiro a quem se atribui o ato de improbidade administrativa é inocente, seja porque o fato não existiu ou porque não é o agente público

ou o terceiro seu autor ou partícipe. Não basta a mera comunicação falsa, mas necessário que o comunicante saiba que o fato noticiado é falso.

Dessa forma, não caracteriza o crime o regular exercício do direito de petição pelo cidadão que leva à autoridade administrativa ou ao Ministério Público o conhecimento de fatos possivelmente configuradores de improbidade administrativa, para que sejam devidamente apurados e esclarecidos.

Sujeito ativo do delito é qualquer pessoa que faz a comunicação falsa à autoridade administrativa ou ao Ministério Público. Se a autoridade administrativa ou o Ministério Público instaura o inquérito civil de ofício, sabendo da falsidade do fato, poderá responder pelo crime de denúncia caluniosa. Como a Lei n.13.869/2019 – Lei do Abuso de Autoridade –, em seu artigo 27, não faz referência expressa à infração civil, não parece seja o dispositivo aplicável quando a instauração de procedimento investigatório se referir à improbidade administrativa, pois, em essência, não são os atos de improbidade administrativa infrações administrativas.

Sujeito passivo é o Estado e o agente público ou o terceiro a quem se atribui, falsamente, o ato de improbidade administrativa.

## EFICÁCIA DAS SANÇÕES E AFASTAMENTO PROVISÓRIO 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º O afastamento previsto no § 1º deste artigo será de até 90 (noventa) dias, prorrogáveis uma única vez por igual prazo, mediante decisão motivada. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

O artigo 20 da Lei n. 8.429/92 dispõe que a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos somente se efetivam depois do trânsito em julgado da sentença condenatória.

A disposição, que já integrava o texto originário da Lei n. 8.429/92, deve ser analisada em conjunto com o que estabelece o artigo 12, § 9º, que condicionou a eficácia de todas as sanções, e não somente da perda do cargo ou função pública e da suspensão dos direitos políticos, ao trânsito em julgado da sentença condenatória. Por essa razão, remete-se o leitor aos comentários do artigo 12.

O § 1º do artigo 20 da Lei n. 8.429/92 disciplina as hipóteses de afastamento temporário do agente público, nos seguintes termos “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”.

A primeira observação que se faz é que, diferentemente da redação anterior, o dispositivo não mais prevê a possibilidade de a autoridade administrativa determinar o afastamento temporário do agente público. A impropriedade da lei foi corrigida, pois não se revelava adequado que a autoridade administrativa pudesse, no âmbito de um processo judicial, determinar o afastamento do agente público. De outro lado, também era imprópria a disciplina, em uma lei nacional, da possibilidade de a autoridade administrativa, no exercício de sua função administrativa, determinar o afastamento do agente público, já que a normatização do exercício do poder disciplinar, na relação entre Administração Pública e o agente público, compete a cada ente federativo.

A exclusão da previsão, entretanto, não afasta a possibilidade de a autoridade administrativa, no âmbito de uma investigação administrativa de caráter disciplinar pelos mesmos fatos que caracterizam improbidade administrativa, determinar o afastamento temporário do agente público, com base no poder disciplinar, se assim for previsto nos estatutos.

Estabelece o § 1º do artigo 20, ainda, as hipóteses em que se dará o afastamento temporário do agente público: quando a medida for necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos.

Na primeira hipótese, que já era prevista na redação originária da Lei n. 8.429/92, o afastamento tem natureza nitidamente cautelar, pois objetiva resguardar o resultado útil do processo, pela produção hígida e adequada da prova necessária ao provimento final, passível de comprometimento pela interferência do agente público, especialmente em situações em que detém poder de mando, controle da administração e influência política.

Diante da natureza cautelar da medida, necessária, para a sua concessão, a demonstração dos requisitos da tutela cautelar, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, consubstanciados na prova da efetiva ocorrência do ato de improbidade que se objetiva provar no curso do processo, assim como a situação de possível interferência do agente público na produção probatória, apta a comprometer o resultado útil do processo.

A segunda hipótese de afastamento provisório, consubstanciada na necessidade de evitar a prática de novos ilícitos, é novidade no sistema de responsabilização por improbidade administrativa, e foi introduzida pela Lei n. 14.230/2021.

E, a partir da análise de seus contornos legais, é possível concluir que o afastamento provisório para evitar a prática de novos ilícitos não traduz nenhuma das hipóteses de tutela provisória, disciplinadas nos artigos 300 a 311 do Código de Processo Civil. A medida não tem natureza cautelar, pois não objetiva resguardar o resultado útil do processo, uma vez que não se presta a assegurar a efetividade das sanções, em especial a sanção de perda do cargo ou de suspensão de direitos políticos, seja como retribuição pelo fato em apuração, ou como prevenção futura. Da mesma forma, não tem natureza antecipatória, porquanto não se propõe a antecipar os efeitos da decisão, que, para além da prevenção, têm natureza retributiva pela prática de um fato passado, em razão da urgência, mas evitar novos ilícitos iminentes, que não são objeto de apuração no processo. Não é tutela de evidência porque não é antecipação da sanção ao ilícito praticado, pela certeza do direito.

Por essa razão, atribui-se a ela a natureza de tutela inibitória provisória.

A tutela inibitória, como medida para evitar a continuidade do ilícito ou a prática de novos ilícitos, tem previsão no sistema constitucional brasileiro no artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88. O Código de Processo Civil de 2015 disciplinou-a de modo expresso em seu artigo 497, como uma tutela específica, não vinculada a nenhum outro provimento principal, com o objetivo próprio de evitar a continuidade ou a concretização da violação ao direito.

Como bem observa Marinoni<sup>379</sup>,

[...] o verdadeiro fundamento das tutelas jurisdicionais inibitória e de remoção, assim, é o direito à tutela contra o ato contrário ao direito, ou ainda, o direito à tutela que faça valer a norma de direito. [...] o direito fundamental de ação garante a técnica processual capaz de prestar a efetiva tutela dos direitos e não o direito à tutela do direito. Este último é decorrência da existência

---

379. MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela contra o ilícito: inibitória e de remoção – art. 497, parágrafo único, CPC/2015. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 60-62.

do próprio direito. Ou melhor, a tutela contra o ilícito existe pelo fato de ser inerente à existência do direito. [...] O direito à tutela jurisdicional, que é decorrência da própria existência do direito substancial e da proibição da sua realização privada, não é apenas o direito de ir ao Poder Judiciário, mas o direito de utilizar a técnica adequada para que o direito material possa ser efetivamente tutelado. O direito à tutela jurisdicional, nesse sentido, é o direito à técnica processual (por exemplo, sentença e meios executivos) capaz de permitir a efetiva tutela do direito material. [...] a tutela jurisdicional contra o ilícito, que é resposta do processo ao direito à tutela contra o ilícito, deve constituir tutela jurisdicional que possa efetivamente inibir a prática, a repetição ou a continuação do ilícito ou ainda remover os seus efeitos concretos. É por isso que a tutela jurisdicional contra o ilícito pode ser prestada mediante a técnica antecipatória (quando for o caso) e por meio de provimento e de meios de execução adequados.

Embora a tutela inibitória, conforme disciplinada no Código de Processo Civil, tenha contornos estritos no artigo 497 do Código de Processo Civil, a amplitude da previsão constitucional e, agora, a previsão expressa na Lei n. 8.429/92, confirma a possibilidade de seu manejo como uma forma de tutela provisória, para evitar a prática de novos ilícitos, até que, pela decisão definitiva, na ação de improbidade administrativa, esse objetivo possa ser alcançado com as sanções aplicadas que, para além de retribuírem o mal causado, têm o objetivo de prevenir a prática de novas infrações e melhorar a coexistência.

As sanções decorrentes da improbidade administrativa têm dupla função: uma função retributiva, por meio de restrições a direitos em razão da prática de um ato ilícito, e uma função preventiva de novas infrações. A sanção de perda do cargo ou função pública e de suspensão de direitos políticos ostentam, nitidamente, essas duas funções, pois além de constituírem restrição a direito pela prática de atos ilícitos passados, têm a função de evitar que o agente público continue a perpetrar atos ilícitos, pela extinção do vínculo com a Administração Pública.

Nesse sentido, quando se impõe ao agente ímprobo a sanção de perda do cargo ou função pública ou a suspensão de direitos políticos, pela incompatibilidade do seu agir com o exercício de funções públicas, não se está simplesmente a retribuir a ele o mal praticado, mas especialmente impedindo a prática de novas infrações, já que, afastado do cargo ou do mandato eletivo, não mais poderá agir de modo que viole o direito fundamental à boa administração.

Ainda conforme Marinoni<sup>380</sup>,

[...] a tutela que supõe um ilícito já praticado, mas tem por meta impedir a sua continuação ou repetição, é voltada para o futuro, tendo um fim nitidamente preventivo e não repressivo. Em outras palavras, a relação da inibitória com um ilícito já praticado não compromete a sua natureza, que é tão preventiva quanto a da tutela que objetiva impedir a prática de um ato sem que antes algum ilícito tenha sido praticado.

Nessa linha intelectual, é inegável reconhecer que o afastamento provisório previsto na Lei n. 8.429/92 tem natureza inibitória, diante de seu fim nitidamente preventivo e não repressivo.

Apesar de os fatos ilícitos que justificam o afastamento provisório não serem objeto de apuração no processo por improbidade administrativa, evitar a sua prática constitui verdadeiro dever estatal e se insere na tutela ampla do patrimônio público que se objetiva com a ação de improbidade, especialmente diante do viés preventivo das sanções cominadas, o que justifica o manejo da tutela inibitória independentemente de uma declaração prévia da existência de um ilícito anterior.

A natureza provisória da tutela inibitória decorre da circunstância de ser uma providência limitada no tempo já que sua utilidade ficará afastada diante da decisão definitiva (com trânsito em julgado) que impuser a sanção de perda do cargo ou da função pública ou de suspensão de direitos políticos, uma vez que a tutela na ação de improbidade administrativa tem, além de natureza declaratória, condenatória e constitutiva, uma natureza inibitória da prática de novos ilícitos.

Embora a lei se refira a “novos ilícitos”, a medida também pode ser aplicada para evitar a continuidade do ilícito que esteja em apuração, seja para o fim de impedir o seu exaurimento ou a reiteração de condutas. Em se tratando de novos ilícitos, necessária a demonstração da iminência da sua ocorrência, assim compreendida a possibilidade concreta de sua efetivação.

A garantia constitucional do direito à tutela jurisdicional diante da ameaça de lesão a direito, prevista no artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88, não permite confundir o afastamento provisório do agente público, como

---

380 MARINONI, Luiz Guilherme. Tutela contra o ilícito: inibitória e de remoção – art. 497, parágrafo único, CPC/2015. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 63.

medida inibitória, com uma suposta antecipação de efeitos condenatórios da pena de perda do cargo ou função pública. Isso porque, em nenhuma circunstância, o afastamento provisório, como tutela provisória inibitória, tem o objetivo de retribuição, mas exclusivamente de prevenção, o que lhe retira por completo a natureza de pena, mas o conforma como coerção direta<sup>381</sup>.

Para que o afastamento provisório, como medida inibitória provisória, no âmbito de uma ação de improbidade administrativa, possa ser deferido, necessário que se demonstre: a) a possibilidade da prática de um ato ou a continuidade de ato anterior, violador ao direito fundamental à boa administração, que possa configurar, pela sua gravidade, improbidade administrativa; b) a necessidade de fazer cessar a sua continuidade, pelo exaurimento de resultados ou pela reiteração de condutas ou a prática de novos ilícitos iminentes; c) a necessidade do afastamento como única forma de evitar a prática ilícita.

Conforme já se sustentou, os atos de improbidade administrativa, do ponto de vista externo, sempre encerram (ou devem encerrar) uma gravidade que justifique a incidência do sistema de responsabilização para a tutela das bases estruturantes do regime democrático, e conseqüentemente, as sanções previstas no artigo 37, § 4º, da CF/88, dentre elas a perda do cargo e da função pública e a suspensão dos direitos políticos. Nesse sentido, a continuidade da conduta ou a prática de novos ilícitos que possam configurar improbidade administrativa justifica a tutela inibitória como providência provisória, ou seja, como medida limitada no tempo, até que sua utilidade seja afastada, pelo advento da tutela definitiva, na ação de improbidade administrativa.

Embora a tutela inibitória, em regra, não se vincule a um provimento principal, a tutela inibitória provisória, consistente no afastamento provisório do agente público, conforme disciplinada na Lei n. 8.429/92, pela sua natureza provisória, terá sua eficácia limitada no tempo, pelo provimento definitivo, diante da necessidade de ter um marco temporal final.

---

381. Segundo Zaffaroni et al, a coerção direta consiste em “uma ingerência na pessoa ou nos bens para neutralizar um perigo iminente ou irromper uma atividade lesiva em curso”. (ZAFFARONI, Eugenio Raúl et al. Direito penal brasileiro: teoria geral do direito penal. 2. Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003, vol. 1, p. 104).

A lei não estabelece o momento em que o afastamento provisório pode ser determinado, se somente de forma incidental ou se também em caráter antecedente. À falta de disciplina específica, há de ser invocado, supletivamente, o Código de Processo Civil que autoriza a tutela provisória incidental e antecedente, nos termos dos artigos 300 a 310 do Código de Processo Civil.

Em se cuidando de afastamento provisório cautelar, para a garantia da instrução probatória, nenhuma dificuldade há em invocar a aplicação subsidiária da disciplina contida nos artigos 300 a 310 do Código de Processo Civil. No caso do afastamento provisório para evitar a continuidade do ilícito ou novos ilícitos, embora não ostente propriamente uma natureza cautelar ou antecipatória, mas inibitória, nenhum óbice se vislumbra à aplicação da sistemática da tutela antecipatória, prevista no Código de Processo Civil.

O § 2º do artigo 20 determina que o prazo do afastamento temporário do agente público não exceda 90 (noventa) dias, prorrogáveis por igual período. A fixação de um prazo peremptório não se coaduna com a natureza da medida, seja ela compreendida como medida cautelar ou como medida inibitória provisória.

Se é certo que o princípio da segurança jurídica não compactua com a indefinição do prazo da medida, correto é, também que, enquanto perdurar a situação fática que justificou o afastamento, admitir o retorno do agente público ao exercício do cargo é negar a própria tutela que o afastamento provisório, como técnica processual voltada à tutela dos direitos, objetivou garantir.

A realidade prática demonstra que é impossível obter uma sentença de mérito, em ação de improbidade administrativa, em 90 (noventa) ou 180 (cento e oitenta) dias. Com essa limitação temporal, a medida não tem aptidão para concretizar o que a própria disposição legal anuncia: garantir a efetividade da instrução processual, impedir a continuidade do ilícito e evitar novos ilícitos.

O direito à tutela jurisdicional, garantido constitucionalmente, impõe ao legislador o dever de disciplinar técnicas processuais compatíveis com a tutela pretendida. O afastamento provisório, como técnica processual que se propõe à efetividade da tutela ao direito fundamental à boa administração, tem de ser adequada à complexidade dessa tutela, do processo e de sua tramitação, sob pena de violação ao artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88.

Dessa forma, uma interpretação sistemática, à luz do artigo 5º, inciso XXXV, da CF/88, que confira efetividade ao afastamento provisório, a partir dos objetivos anunciados no § 1º do artigo 20 da Lei n. 8.429/92, não se coaduna com o estabelecimento de prazos exíguos e peremptórios, conforme disposto no § 2º do mesmo artigo.

## INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS E IRRELEVÂNCIA DO DANO PATRIMONIAL

**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; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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). (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236)

§ 5º Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

## 18.1. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS

O princípio da independência das instâncias decorre da lógica constitucional, ao estabelecer sistemas de proteção distintos e tratamento sancionatório diferenciado aos atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e aos atos de improbidade administrativa. Tais sistemas não se sobrepõem, mas se complementam, para a tutela integral dos bens jurídicos assegurados pela Constituição e de acordo com a gravidade da violação. As diversas consequências produzidas pelos atos ilícitos, a atingir bens jurídicos diversos, de forma e com intensidade diversas, impõem a incidência de diversas esferas de responsabilização para uma tutela ampla, efetiva e integral dos direitos fundamentais.

No âmbito da improbidade administrativa, a independência das instâncias foi expressamente prevista no artigo 37, § 4º, da CF/88, ao estabelecer que “os 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**”.

A previsão constitucional, em consonância com o sistema de proteção dos direitos fundamentais, além de assegurar a possibilidade de responsabilização civil, penal, administrativa e também política<sup>382</sup>, de forma con-

382. CONSTITUCIONAL. AUTONOMIA DE INSTÂNCIAS. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO PENAL E POLÍTICA ADMINISTRATIVA (DL 201/1967) SIMULTÂNEA À POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, DEVIDAMENTE TIPIFICADO NA LEI 8.429/92. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM. [...] 2. A norma constitucional prevista no § 4º do art. 37 exigiu tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa, com determinação expressa ao Congresso Nacional para edição de lei específica (Lei 8.429/1992), que não punisse a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada para a corrupção, e a de todo aquele que o auxilie, no intuito de prevenir a corrosão da máquina burocrática do Estado e de evitar o perigo de uma administração corrupta caracterizada pelo descrédito e pela ineficiência. 3. A CF/88 inovou no campo civil para punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, independentemente das já existentes responsabilidades

comitante à responsabilização por improbidade administrativa, põe em evidência que a resposta estatal pela improbidade administrativa não tem natureza penal<sup>383</sup>.

Essa independência, entretanto, por razões sistêmicas, é passível de mitigação, em âmbito legislativo, para preservar a segurança jurídica e a razoabilidade na atuação estatal. A relativização do princípio da independência das instâncias, portanto, a partir do princípio da proporcionalidade, objetiva garantir a integridade do sistema constitucional.

Nesse sentido, o artigo 935 do Código Civil, ao estabelecer que “a responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”, constitui relativização do princípio da independência das instâncias, como forma de garantir a coerência sistêmica, a segurança jurídica e a própria efetividade da tutela dos direitos fundamentais, que o referido princípio visa a assegurar. A integridade do sistema constitucional ficaria comprometida se, em uma instância de responsabilização fosse o fato considerado inexistente e, em outra, existente; ou ainda, se por uma fosse reconhecido que o réu é o autor e, em outra, o contrário.

Na mesma direção está o artigo 65 do Código de Processo Penal, ao estatuir que “faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito”. As causas excludentes da ilicitude excluem a própria ilicitude da conduta, razão por que seu reconhecimento na instância penal, por coerência sistêmica e para garantia da segurança jurídica, produz efeitos na esfera civil. Ainda, na linha do que dispõe o artigo 935 do Código Civil, o artigo 66 do

---

penal e político-administrativa de Prefeitos e Vereadores. 4. Consagração da autonomia de instâncias. Independentemente de as condutas dos Prefeitos e Vereadores serem tipificadas como infração penal (artigo 1º) ou infração político-administrativa (artigo 4º), previstas no DL 201/67, a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa é autônoma e deve ser apurada em instância diversa. 5. NEGADO PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário. TESE DE REPERCUSÃO GERAL: “O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias (RE 976566, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 26/09/2019)”.

383. Remete-se o leitor aos comentários ao item 13.

Código de Processo Penal explicita que a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato. Já o artigo 67, primando pela coerência sistêmica, acrescenta hipóteses outras em que a sentença penal não interferirá na instância civil, a exemplo da sentença absolutória que decidir que o fato imputado não constitui crime<sup>384</sup>.

A opção legislativa pela prevalência da instância penal sobre a civil decorre do fato de que, na instância penal, as exigências probatórias são mais rigorosas do que em instâncias outras, razão por que a afirmação sobre a existência ou inexistência de um fato, sobre a autoria ou sobre causas de exclusão da ilicitude na esfera penal pressupõem a existência de escrutínio severo sobre o fato, suas circunstâncias e autoria, a impor uma preponderância da persecução penal sobre as demais instâncias.

Já se discute se a integridade do sistema constitucional não imporia, também, reflexos da sentença proferida na instância civil sobre a penal. Como já dito, a fixação da certeza sobre os fatos, no âmbito civil, a partir de regras de julgamento decorrentes do descumprimento do ônus da prova atribuído às partes, não recomenda uma sobreposição da instância civil sobre a penal. Entretanto, apesar da natureza civil, no âmbito da improbidade administrativa a incidência dessas regras de julgamento é mitigada por disciplina própria contida na Lei n. 8.429/92, que torna a instância da improbidade administrativa tão exigente quanto a penal. Nesse ponto, não seria desarrazoado cogitar da possibilidade de reflexos da sentença civil sobre a instância penal. Entretanto, essa influência somente poderia ser admitida nas estritas hipóteses em que se admite a sobreposição da instância penal sobre a civil<sup>385</sup>.

---

384. Art. 65. Faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.

Art. 67. Não impedirão igualmente a propositura da ação civil:

I – o despacho de arquivamento do inquérito ou das peças de informação;

II – a decisão que julgar extinta a punibilidade;

III – a sentença absolutória que decidir que o fato imputado não constitui crime.

385. No RHC 173.448/DF, 5ª T, Rel. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, DJ 07/03/2023, o Superior Tribunal de Justiça entendeu por trancar o processo penal deflagrado pelos mesmos fatos apurados em ação de improbidade administrativa, na qual foi a pretensão