

## A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ENTRE O SIMBOLISMO E A EFETIVIDADE: GÊNESE, TRANSFORMAÇÕES E REAÇÕES INSTITUCIONAIS

Davi Kauã Santos Silva<sup>1</sup>  
Dilson Cavalcanti Batista Neto<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este artigo analisa a Lei de Improbidade Administrativa - LIA (Lei nº 8.429/1992) como um produto da interação entre evolução normativa, dinâmicas políticas e transformações institucionais no Brasil. Nesse sentido, a LIA é abordada como expressão de momentos de crise, tensões entre simbolismo legislativo e efetividade normativa, e disputas em torno do papel do Estado no combate à corrupção. O estudo parte da identificação do uso simbólico da legislação em contextos de instabilidade política, com base na teoria de Marcelo Neves, tema explorado na primeira parte do trabalho. Na segunda parte, analisa-se o contramovimento legislativo pós-Lava Jato, culminando na reforma de 2021 (Lei nº 14.230/2021), e seus impactos sobre a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, especialmente no que tange ao enfraquecimento do chamado “direito administrativo do medo”. A terceira parte dedica-se à investigação empírica dos efeitos práticos da reforma, utilizando dados oficiais do Conselho Nacional de Justiça - CNJ e do Ministério Público Federal - MPF para demonstrar a queda expressiva no ajuizamento de ações de improbidade administrativa. Conclui-se que a trajetória da LIA revela o permanente tensionamento entre responsabilização e garantias, ativismo e contenção, refletindo os ciclos históricos e políticos que moldam o sistema jurídico brasileiro.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa. Simbolismo legislativo. Operação Lava Jato. Ministério Público. Reforma legislativa.

2420

**ABSTRACT:** This article analyzes the Administrative Misconduct Law (LIA) (Law No. 8,429/1992) as a product of the interaction between normative evolution, political dynamics, and institutional transformations in Brazil. In this sense, the LIA is approached as an expression of moments of crisis, tensions between legislative symbolism and normative effectiveness, and disputes over the role of the State in combating corruption. The study starts by identifying the symbolic use of legislation in contexts of political instability, based on the theory of Marcelo Neves, a theme explored in the first part of the work. The second part analyzes the legislative countermovement post-Lava Jato, culminating in the 2021 reform (Law No. 14,230/2021), and its impacts on the performance of the Public Prosecutor's Office and the Judiciary, especially with regard to the weakening of the so-called “administrative law of fear”. The third part is devoted to the empirical investigation of the practical effects of the reform, using official data from the National Council of Justice (CNJ) and the Federal Public Prosecutor's Office (MPF) to demonstrate the significant drop in the filing of administrative misconduct lawsuits. It is concluded that the trajectory of the LIA reveals the permanent tension between accountability and guarantees, activism and containment, reflecting the historical and political cycles that shape the Brazilian legal system.

**Keywords:** Administrative improbity. Legislative symbolism. Operation Car Wash. Public Prosecutor's Office. Legislative reform.

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Tocantins- UNITINS.

<sup>2</sup> Doutor em Direito pela PUC/SP. Professor efetivo da Universidade Estadual do Tocantins- UNITINS.

## INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou o início de uma nova fase institucional no Brasil, pautada pela valorização da moralidade administrativa, do controle da gestão pública e do combate à corrupção. Em meio a esse cenário de redemocratização, emerge a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), concebida como uma resposta simbólica à demanda por ética na administração pública. Promulgada durante o governo Collor, em um contexto de forte apelo por moralização, a LIA carrega, desde sua origem, a marca da função simbólica das leis em momentos de crise política e institucional.

Nas décadas seguintes, especialmente com o advento da Operação Lava Jato, o protagonismo do Ministério Público e da Magistratura intensificou a aplicação da LIA, transformando-a em um dos principais instrumentos de combate à corrupção no país. No entanto, o uso expansivo da lei gerou controvérsias, críticas e tensões entre os Poderes.

Esse processo culminou nas reformas legislativas promovidas pelas Leis nº 14.230/2021 e nº 14.713/2023, que reduziram de forma significativa o alcance dos instrumentos sancionatórios da norma, sinalizando um movimento de reação política ao modelo anterior de responsabilização.

Diante desse panorama, o presente trabalho propõe-se a analisar a trajetória da Lei nº 8.429/1992 sob a ótica do simbolismo legislativo, buscando compreender como sua criação, evolução e reformulação se relacionam com os ciclos políticos e institucionais do país. A pesquisa parte do seguinte problema: em que medida a LIA reflete um fenômeno de simbolismo legislativo e quais os efeitos institucionais das transformações por ela sofridas, especialmente após a Operação Lava Jato?

O objetivo geral é examinar a função simbólica da LIA em sua origem, o papel desempenhado por ela no contexto de protagonismo judicial e ministerial, e as implicações das recentes reformas legislativas na configuração do sistema de responsabilização por improbidade administrativa. Pretende-se demonstrar que a trajetória da lei expressa não apenas mudanças normativas, mas também disputas políticas e institucionais que envolvem o equilíbrio entre os Poderes, o ativismo judicial e os limites da atuação do Ministério Público.

A relevância do estudo reside na possibilidade de oferecer uma leitura crítica e interdisciplinar da LIA, articulando elementos do direito, da ciência política e da teoria do simbolismo legislativo. Ao compreender os movimentos de avanço e contenção que marcam a trajetória da norma, contribui-se para o debate sobre o papel das instituições no enfrentamento da corrupção e para a reflexão sobre os riscos da instrumentalização simbólica do direito.

Além de revisitar a gênese e o percurso histórico da Lei de Improbidade, o trabalho também apresenta uma análise das reformas recentes e suas repercussões práticas e institucionais. Busca, com isso, lançar luz sobre os mecanismos que moldam a política legislativa em tempos de crise e sobre os efeitos de longo prazo que essas escolhas produzem no sistema democrático e no Estado de Direito.

Ao abordar a Lei de Improbidade Administrativa a partir de sua dimensão simbólica, esta pesquisa pretende ir além da análise dogmática tradicional, problematizando os usos políticos do direito e os efeitos práticos das escolhas legislativas feitas sob forte pressão social e institucional. A investigação da trajetória da LIA, portanto, permite compreender como normas jurídicas ganham sentido e são ressignificadas conforme os interesses e disputas em curso no sistema político e no campo jurídico.

Nos tópicos que seguem, serão examinadas a origem histórica da LIA, sua função simbólica no contexto pós-constituinte, o papel desempenhado pelo Ministério Público e pela magistratura durante a Operação Lava Jato, e as transformações normativas promovidas pelas reformas legislativas recentes. Com base nessa análise, o trabalho busca contribuir para o entendimento crítico sobre a relação entre direito, poder e moralidade pública no Brasil contemporâneo.

## I-DA REPRESENTAÇÃO SIMBÓLICA: GÊNESES DA LEI 8.429/1992

Conforme o dicionário jurídico de Washington dos Santos<sup>3</sup>, o termo improbidade tem raiz etimológica no latim, *improbitate*, cujo sentido é a “Falta de honradez, de caráter; maldade; falta de retidão do indivíduo; desonestidade”.

---

<sup>3</sup> SANTOS, Washington dos. **Dicionário jurídico brasileiros**. - Belo Horizonte : Del Rey, 2001, p.119.

Por sua vez, na esfera do direito, Marçal Justen Filho<sup>4</sup> conceitua improbidade administrativa como um exercício arbitrário da função pública que afronta a moralidade consagrada pela ordem constitucional, e que a prática impõe a devida apuração e responsabilização do agente infrator.

Nesse sentido, quanto ao surgimento e evolução de tal instituto, apesar das distinções claras na doutrina contemporânea, pode-se afirmar que por vezes as raízes históricas da improbidade se confundem com as da corrupção.

Isso porque a priorização do capital é uma mácula embrionária na Administração Pública do país. Dessa forma, desde a colonização, o continente descoberto foi visto como um farto celeiro que tinha a finalidade única de enriquecer os cofres da Coroa Portuguesa<sup>5</sup>.

Sobre esse aspecto, tal prática de malversação do patrimônio público persistiu ao longo da história brasileira, desde o período colonial até a República. O que mudou foram os atores e suas designações dentro do sistema administrativo.

À vista desse cenário, de uma análise superficial, poder-se-ia cogitar que não havia legislação que exigisse integridade dos dirigentes públicos. No entanto, desde a Proclamação da República, no ordenamento pátrio, são previstas as ordenanças de probidade com a respectiva punição dos atos desvirtuados.

Desde a Constituição de 1891 até a de 1988, todas as Cartas Magnas previram a responsabilização do Chefe de Estado por atos que violassem os princípios de integridade e legalidade na Administração Pública. Exemplos incluem os artigos 54 (1891), 57 (1934), 85 (1937), entre outros<sup>6</sup>.

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 1.079/1950 surgiu para definir crimes de responsabilidade e regular seus julgamentos. Apesar de mudanças ao longo do tempo, a lei continua vigente.

É importante destacar, no entanto, a diferença fundamental entre os crimes de responsabilidade e os atos de improbidade administrativa. Os crimes de responsabilidade,

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1083

<sup>5</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa**. 8th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2014. E-book. p.22. ISBN 9788502228160. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502228160/>. Acesso em: 09 out. 2024.

<sup>6</sup> *ibidem*, fl. 149.

previstos na Lei nº 1.079/1950, são infrações de natureza político-administrativa atribuídas a autoridades de alta hierarquia, como o Presidente da República, ministros de Estado e ministros do Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, os atos de improbidade administrativa possuem natureza cível, aplicando-se a qualquer agente público ou particular que cause prejuízo ao erário, enriqueça ilicitamente ou viole os princípios da Administração Pública. Diferentemente dos crimes de responsabilidade, as ações por improbidade tramitam no Poder Judiciário<sup>7</sup>.

Doutra banda, foram promulgadas, durante o governo do Juscelino Kubitschek, as Leis nº 3.164/56 e nº 3.502/58, que regulamentaram o sequestro, em favor da Fazenda Pública, dos bens decorrentes de abuso do cargo ou função pública pelo agente investido.

Dianete do exposto, verifica-se que tanto na órbita constitucional quanto infra, existia uma legislação que tratava sobre o combate à improbidade administrativa, mas que era desprovida de lastro instrumental-jurídico uma vez que a finalidade era eminentemente simbólica.

Com tais textos normativos, os legisladores visavam transmitir uma imagem de zelo com a coisa pública. No entanto, esse cuidado nem sempre se converteu em mecanismos efetivos de controle. Muitas dessas normas surgiram mais como resposta política do que como instrumentos reais de transformação institucional.

É nesse ponto que ganha relevo o conceito de simbolismo legislativo, desenvolvido por Marcelo Neves. Segundo o autor, certas leis cumprem um papel mais retórico do que prático. Ou seja, visam reforçar valores políticos perante a opinião pública, mas carecem de efetividade concreta.

Com isso, ao revés da efetividade normativa, busca-se tão somente ter a aparência de legalidade. Em termos diretos, o objetivo dessas leis é criar a percepção pública de que o Estado está atuando de forma eficaz em determinadas áreas, mesmo que isso não se refletia na prática.

<sup>7</sup> GARCIA, Emerson. *Improbidade Administrativa: aspectos controvertidos e tendências interpretativas*. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 25.

Como produto de tal simulação, há a promulgação de diversos diplomas normativos que nascem para satisfazer o jogo político e apazigar a massa. Ou seja, reduz os levantes sociais ao simular a atividade efetiva do Estado.

Com efeito, Neves desenvolveu tal conceito partindo das análises das premissas contidas na Constituição. Nesse rumo, ao contrapor com a realidade, os direitos e garantias insculpidas no texto constitucional, ele constatou a ausência de instrumentalização de tais institutos. Ou seja, o sistema legislativo por vezes se limita aos campos textuais e prevalece a função política-simbólica da Carta Magna<sup>8</sup>.

Isso posto, conforme anteriormente mencionado, as constituições republicanas, umas mais abrangentes que outras, dispuseram mandamentos de probidade. Para além, em linhas gerais, os pressupostos de lisura e legalidade constituíram-se as bases sobre as quais a República deveria se fundar.

Assim, ao se considerar o período anterior, a Monarquia, o novo sistema deveria se contrapor frontalmente a qualquer possibilidade de personalização da máquina pública. Com essa perspectiva, o constituinte logo na Constituição de 1891 inseriu no Art. 54, § 6º, a previsão de que atentar contra a probidade da administração constituía-se crime de responsabilidade.

Ora, percebe-se que, apesar de tais mandamentos constitucionais, a dilapidação do patrimônio público foi perpetrada como verdadeira política de Estado<sup>9</sup>. Tal regime logrou e evidencia os aspectos eminentemente simbólico das legislações supramencionadas.

Essa tensão entre texto normativo e prática institucional seguiu presente ao longo do século XX. Mesmo com previsões constitucionais que reforçavam a probidade, como visto desde 1891, a realidade mostrava um Estado frequentemente capturado por interesses privados.

O conceito de simbolismo legislativo, elaborado por Marcelo Neves, ajuda a compreender esse cenário. Muitas normas serviam mais para criar a imagem de um Estado

<sup>8</sup> LEMOS, Rafael Diogo Diógenes. **Constituição simbólica: alopóiese e autopóiese jurídica e seus reflexos no direito constitucional do trabalho.** Revista de direito do trabalho, São Paulo, v. 43, n. 175, p. 117-129, mar. 2017

<sup>9</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa** . 8th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2014. E-book. p.22. ISBN 9788502228160. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502228160/>. Acesso em: 11 out. 2024.

moralizador do que para produzir efeitos concretos. A aparência de controle substituía a efetiva transformação da máquina pública.

Superado esse olhar crítico, é importante retomar o fio narrativo e observar os movimentos institucionais que buscaram alterar esse quadro. Um marco nesse percurso foi a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A nova ordem constitucional, gestada no contexto da redemocratização, consolidou um projeto de moralização administrativa. O artigo 37 da Constituição introduziu, de forma inédita, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como fundamentos da administração pública.

Mais especificamente, o §4º do referido artigo estabeleceu que os atos de improbidade administrativa sujeitam o agente público à suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário. Tratava-se de um avanço relevante, ainda que dependente de regulamentação infraconstitucional para sua eficácia.

Adiante, durante o governo de Fernando Collor, foi enviado ao Congresso o Projeto de Lei nº 1.446/1991, que visava regulamentar o artigo 37, §4º, da Constituição de 1988. Isto é, estabelecer o procedimento para suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário quando verificado o exercício arbitrário da função ou cargo público que causasse enriquecimento ilícito<sup>10</sup>.

Nesse ínterim, ao se analisar o contexto histórico, verifica-se que o governo Collor usava como pauta de campanha a promessa de que iria contra o antigo sistema público. Isso quer dizer, o então candidato à Presidência, defendia a caçada aos servidores públicos do alto escalão.

De maneira oposta, quando eleito, seu governo foi circundado de diversos escândalos de corrupção e lavagem de dinheiro que culminaram no primeiro *impeachment* de um Presidente da República no Brasil.

Em meio à crise de seu governo, Fernando Collor apresentou o Projeto de Lei nº 1.446/1991, que daria origem à Lei nº 8.429/1992, como uma tentativa de reforçar a imagem de combate à corrupção.

<sup>10</sup> PEREIRA, Flávia Campos; PINTO, Tales Oliveira Dantas. **Improbidade administrativa: uma análise histórica e crítica**. In: XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, 2015, Belo Horizonte/MG. Anais [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 347-366

Mesmo assim, da acurácia da proposta ao Legislativo, verifica-se que em nada inovou, haja vista que, desde a década de 50, as Leis n.º 3.164/56 e n.º 3.502/58 já tratavam dessa matéria, conforme já citado. Além disso, o projeto abarcava tão somente os atos que importavam em enriquecimento ilícito.

Caso aprovado sem alterações, a lei em questão iria possuir características de legislação simbólica, voltada mais a tranquilizar a opinião pública e sustentar o governo de Collor do que a garantir efetividade prática.

Porém, no Congresso, o projeto passou por mais de 300 alterações e então inovou na ordem jurídica ao consagrar a tríade da improbidade que ainda vigora, qual seja, atos que importem enriquecimento ilícito, atos que causam lesão ao erário e os atos que atentem contra os princípios da Administração Pública.

Com isso, a promulgação da Lei nº 8.429/1992 representou, portanto, um marco no combate à improbidade administrativa, resultado de um processo legislativo que transformou um projeto inicialmente simbólico em um instrumento normativo robusto. No entanto, o caráter abrangente que a norma passou a assumir logo suscitou inquietações quanto aos seus efeitos práticos e às garantias dos administradores públicos.

É justamente nesse ponto que surgem questionamentos sobre os limites do Direito Administrativo Sancionador. A expansão das hipóteses de responsabilização, embora bem-intencionada, levantou dúvidas quanto à segurança jurídica e à liberdade de atuação dos gestores públicos. A tentativa de combater com rigor os desvios de conduta acabou por gerar o risco de um cenário de excessiva repressão, conhecido na doutrina como Direito Administrativo do medo.

Nesse sentido, quando o Controle Externo da Administração é elevado ao extremo rigor, pode ocorrer o que Rodrigo Valgas dos Santos denomina ‘apagão das canetas’ ou ‘direito administrativo do medo’<sup>11</sup>.

Sob essa ótica, deve-se velar para que o sistema de responsabilização não seja tão amplo e irrestrito, sob pena de ser disfuncional. Isso porque tais características causam o

<sup>11</sup> SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Risco na administração pública e estratégias de fuga da responsabilização*. In: DIREITO Administrativo do Medo: Risco e Fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. cap. 5, p. 317.

engessamento da ação do administrador, o que obsta a gestão da coisa pública, como também a execução das atividades burocráticas do Estado.

Sendo assim, Santos argumenta que o gestor deixa de praticar seus atos em razão da possibilidade de qualquer ação sua ser sancionada. Assim, surge um silenciamento decisório que se apresenta como o extremo indesejado.

Sobre os termos iniciais da Lei nº 8.429/1992, surgiu a figura da responsabilização por atos que atentem contra os Princípios da Administração Pública. Tal seção foi alvo de duras críticas doutrinárias, uma vez que a incidência da responsabilização se dava de modo amplo e genérico.

Com isso, a subsunção do caso concreto à norma punitiva se mostra extremamente elastecida. Assim, a menor atividade do gestor poderia ser levada a juízo e, inclusive, responsabilizada.

Nessa abordagem, Carlos Ari Sundfeld<sup>12</sup>, em crítica aos Princípios do Direito Administrativo, ataca justamente a inexatidão com que foi redigida essa Seção. Além disso, o rol original do art. II da Lei 8.429/1992 era exemplificativo de maneira que surgia incertezas sobre quais condutas seriam ilícitas.

Nesse contexto, não havia no corpo da lei a exigência do dolo no caso de atentado contra os princípios da administração. No entanto, em atenção a regra do Direito Administrativo Sancionador, tanto a doutrina quanto a jurisprudência construíram a exigência do elemento subjetivo, apesar do silêncio legislativo.

Nesse diapasão, na época, as Cortes Superiores firmaram entendimento que não havia se falar em uma interpretação ampla no que concerne ao art. II da lei em comento. Em contrário, apenas poder-se-ia responsabilizar esses atos quando comprovada a má-fé, senão vejamos<sup>13</sup>:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ DO ADMINISTRADOR AGENTE PÚBLICO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA N.º 07/STJ. DESPACHO QUE RECEBE A INICIAL. AGRAVO DE

<sup>12</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para céticos*. São Paulo: Malheiros, 2014

<sup>13</sup> BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *Recurso especial nº 841.421*. Primeira Turma. Relator: Min. Luiz Fux. Julg. 22 maio 2007.

INSTRUMENTO PREVISTO NO ART. 17, § 10 DA LEI 8.429/92. (...) 3. A exegese das regras insertas no art. II da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve ser realizada *cum grano salis*, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de improbas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, a fortiori, ir além de que o legislador pretendeu. 4. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e improbo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador. 5. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido. (...) (Resp. n.º 841.421; Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma). (grifo nosso)

De fato, fica claro que a dosagem foi desproporcional. Isso quer dizer, na tentativa de tutelar a probidade do Estado, o Legislador extrapolou os limites legais de modo que coube ao Judiciário intervir para frear esses excessos.

Assim, a doutrina apontava que era necessária uma reforma nesse sistema para alinhá-lo às garantias processuais e materiais dos gestores, a qual se deu por meio da Lei nº 14.230/2021.

2429

## II - DO CONTRAMOVIMENTO LEGISLATIVO PÓS-LAVA JATO: O IMPACTO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DE ABUSO DE AUTORIDADE NO MINISTÉRIO PÚBLICO E NA MAGISTRATURA

Conforme já mencionado, Carlos Ari Sundfeld<sup>14</sup> teceu críticas ao Ministério Público sobre sua atuação desmedida na improbidade. Nesse sentido, o autor argumenta que por vezes, esse órgão de persecução se vale do sistema de responsabilização para aumentar o seu prestígio social.

Nessa mesma linha, o advogado Mauro Roberto Gomes de Mattos argumentava que os aspectos abertos da responsabilidade representavam verdadeiro cheque em branco no

<sup>14</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**, p. 214. São Paulo: Malheiros, 2014.

manuseio pelo *Parquet*. Desse modo, ele já alertava que a vaguenza na improbidade poderia desvirtuar o sentido da norma, senão vejamos<sup>15</sup>:

a acusação, desatenta, desatrelada de um mínimo de plausibilidade jurídica, é possibilitada pelo caráter aberto da norma sub oculis. Tal qual o ato de tipificação penal, era dever indelegável da Lei nº 8.429/92 identificar com clareza e precisão os elementos definidores da conduta de improbidade administrativa, para, após, fixar os seus tipos. **A definição de improbidade administrativa não pode ser um cheque em branco ou ato de prepotência do membro do Ministério Público**, pois a segurança jurídica que permeiam um Estado Democrático de Direito como o nosso não permite essa indefinição jurídica. (grifo nosso)

Isso quer dizer, dada a inexatidão relacionada à incidência da improbidade, o membro do Ministério Público poderia usar sua função para aumentar o prestígio social e alcançar outros interesses pessoais.

Nessa seara, as advertências de Carlos Ari Sundfeld e Mauro Roberto Gomes de Mattos sobre os riscos da vaguenza normativa encontram respaldo em episódios concretos da realidade institucional brasileira. Ambos apontam que a ausência de delimitações claras na Lei de Improbidade pode abrir espaço para atuações marcadas por excessos, motivadas por interesses diversos.

Um exemplo ilustrativo foi a Operação Lava Jato, deflagrada pela Polícia Federal em 2014. A investigação buscava apurar infrações contra o sistema financeiro e desvios de recursos públicos em larga escala.

A condução da operação concentrou atenção nacional e internacional, especialmente a partir das medidas adotadas pela 13<sup>a</sup> Vara Federal de Curitiba, então comandada pelo juiz Sérgio Moro. Foram determinadas diversas medidas coercitivas contra autoridades de alto escalão, incluindo a polêmica condução coercitiva do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Paralelamente, ganhou destaque a atuação do Procurador da República Deltan Dallagnol, coordenador do grupo da força-tarefa no Ministério Público Federal. Sua exposição constante à mídia e protagonismo no processo ilustram como o sistema de responsabilização pode, em certos contextos, contribuir para a ascensão pública de seus operadores.

---

<sup>15</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Os vinte anos da Lei de Improbidade Administrativa**. Revista do TCMRJ, n. 52, p. 4-7, nov. 2012. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Dito isso, não se pretende adentrar no mérito da ação policial, tampouco nas condutas dos membros citados. No entanto, a rápida ascensão de Sérgio Moro e Deltan Dallagnol, inclusive, galgando cargos no Legislativo, é fato notório e objetivo.

Nesse cenário, Deltan Dallagnol em 2021 formalizou pedido de exoneração do cargo de Procurador e em 2022 concorreu nas eleições para deputado federal pelo Paraná. De plano, a sua candidatura foi questionada perante o Tribunal Regional Eleitoral do Paraná sob alegação de ausência dos requisitos da capacidade eleitoral passiva. A corte eleitoral rechaçou a impugnação.

Com a abertura do pleito, Dallagnol não apenas foi eleito, como também obteve a maior votação para o cargo de deputado federal no estado do Paraná, com aproximadamente 345 mil votos.<sup>16</sup>

Posteriormente, o Tribunal Superior Eleitoral, em sede de Recurso Ordinário, reformou a decisão do TRE/PR e indeferiu o registro da candidatura o que resultou na perda do mandato do ex-Procurador da República<sup>17</sup>.

Por sua vez, Sérgio Moro deixou a magistratura federal, após 22 anos, para ser Ministro de Justiça no governo Bolsonaro em 2019. Posteriormente foi eleito senador, também pelo estado do Paraná.

Dessa forma, observa-se que duas das principais figuras da maior operação de combate à corrupção e à improbidade administrativa no país, independentemente de suas intenções pessoais, acabaram sendo beneficiadas em razão da notoriedade adquirida por suas atuações.

Dante dessa conjuntura, após o apogeu da operação Lava Jato, o Congresso produziu normas que tinham a finalidade de coibir excessos e desvios por parte dos agentes públicos no desempenho de suas atribuições.

<sup>16</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ex-procurador da Lava Jato, Deltan Dallagnol, é o mais votado no PR.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911514-EX-PROCURADOR-DA-LAVA-JATO-DELTAN-DALLAGNOL-E-O-MAIS-VOTADO-NO-PR>. Acesso em: 22 out. 2024.

<sup>17</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Ordinário Eleitoral nº 0601407-70.2022.6.16.0000 – Curitiba – Paraná.** Consulta Pública Unificada. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/pr/2023/10/4/20/5/58/36655e5595b22195b2400e5908b2052b8cd5719e12c843a850d2958f40196cf>. Acesso em: 22 out. 2024

Nesse sentido, entende-se que magistrados e procuradores, no exercício de seus múnus públicos, devem adotar uma postura sóbria e distante de projeção midiática, em respeito ao Princípio da Impessoalidade, que orienta a atuação dos agentes do Estado.<sup>18</sup>

Com isso, surgiu a Lei nº 13.869/2019 que teve o fim de criminalizar as condutas de abuso de autoridade, compreendendo o excesso e o desvio de poder. O primeiro ocorre quando o agente atua fora do âmbito de sua competência, enquanto no segundo o víncio se dá na finalidade a que se pretende alcançar com o manejo da máquina pública.<sup>19</sup>

De todo modo, o bem jurídico protegido pela norma é a integridade e legitimidade do múnus público exercido pelas autoridades estatais.

Porém, do ponto de vista dos membros do *Parquet*, o referido diploma tem viés de criminalizar a conduta dos promotores e procuradores por sua atuação funcional. Isso quer dizer, os integrantes do Ministério Público poderiam ser julgados por investigar, processar e requerer providências judiciais, conforme sustentado no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6238<sup>20</sup>.

De igual modo, a magistratura se posicionou contra a novel lei, que resultou no ajuizamento das ADI nº 6236 e 6239, as quais se encontram pendentes de julgamento. Em ambas é sustentado que os dispositivos questionados implicam na redução da autonomia jurisdicional, senão vejamos trecho da ADI nº 6236:

A possibilidade, porém, de que por meio de provas indiciárias -- válidas no processo penal -- vir um magistrado a ter sua conduta qualificada como criminosa, sob a pecha de que teria agido “com a finalidade específica de prejudicar outrem”, ou “de beneficiar a si mesmo ou terceiro” ou ainda “por mero capricho ou satisfação pessoal” torna o exercício da jurisdição uma atividade de risco inaceitável em um Estado Democrático de Direito.

[...]

E aí, um magistrado que venha a proferir uma decisão, de forma absolutamente isenta e independente, já poderá ser submetido ao constrangimento de uma ação penal, para o fim de se defender, com o risco do afastamento. Deixará de utilizar

---

2432

<sup>18</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p. 178. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

<sup>19</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. **Abuso de poder e abuso de autoridade no exercício das funções legislativa e jurisdicional à luz da Nova lei de abuso de autoridade – Lei 13.869/19**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 21, n. 83, p. 75-95, 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1313. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1313..> Acesso em: 23 out. 2024.

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6238**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpup/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5792373>. Acesso em: 23 out. 2024.

seu tempo com o exercício da jurisdição para se defender de acusações dos jurisdicionados. (grifo nosso)

Assim, verifica-se que, após a deflagração da Lava Jato, na qual o Ministério Público e o Judiciário figuraram como centrais, houve um contramovimento do Parlamento com vistas a regular a atuação desses membros<sup>21</sup>.

No mesmo contexto, surge a Lei 14.230/2021 que, sob argumento de reformar a antiga Lei de Improbidade Administrativa, reconfigurou por completo o sistema de responsabilização da improbidade, cujas principais mudanças serão abordadas no próximo tópico.

De plano, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP procedeu ao questionamento da constitucionalidade do referido diploma através da ADI nº 7236. Na ação, foram questionados nove pontos que, caso fossem aplicados, implicaram na redução da efetividade na responsabilização dos agentes acusados de improbidade.

Com efeito, na peça inaugural é utilizado o termo “esvaziamento” para reforçar que, malgrado a nomenclatura de reforma, a lei em comento não apenas enfraqueceu o sistema, mas, em certos pontos, aboliu a sua aplicação prática, senão vejamos excerto da peça:

---

2433

Portanto, ao prever que a existência de algum precedente minoritário isenta agentes públicos e privados, sem nenhuma outra condicionante, de responsabilidade, a lei esvazia a incidência das tipicidades da improbidade administrativa, incentiva expedientes ardilosos para contornar o melhor direito e perpetua o sentimento de impunidade para atos cuja intensidade e modus operandi são reconhecidamente ilícitos. (grifo nosso)

Diante dessas considerações, vê-se que o Legislativo formulou normas que, ao menos em tese, deveriam ser utilizadas para evitar abusos por parte das autoridades. No entanto, conforme se verifica dos levantes pela inconstitucionalidade, a magistratura e os membros do *Parquet* consideraram como afronta à autonomia funcional de suas classes.

Sob esse enfoque, na lavra de parecer consultivo<sup>22</sup>, o ex-Ministro Carlos Ayres Britto expôs considerações sobre as normas emanadas pelo Legislativo que supostamente

---

<sup>21</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. **Abuso de poder e abuso de autoridade no exercício das funções legislativa e jurisdicional à luz da Nova lei de abuso de autoridade – Lei 13.869/19.** A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 21, n. 83, p. 84, 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1313. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1313..> Acesso em: 23 out. 2024.

<sup>22</sup> BRITTO, Carlos Ayres. **Inconstitucionalidade da Lei de Abuso de Autoridade.** Revista de Direito Administrativo - RDA, Rio de Janeiro, v. 279, n.º 1, p. 223-250, 2020.

atentaram contra a autonomia da magistratura, especificamente sobre a Lei de Abuso de Autoridade, ora em testilha.

Da referida consulta, a conclusão do parecerista foi de que os dispositivos postos à exame, quais sejam, aqueles que autorizam a incidência dos crimes de abuso de autoridade na atividade judicante, incidiam em inconstitucionalidade.

Isso porque, o Judiciário é detentor de autonomia decorrente do próprio texto originário da constituição que deve ser respeitada por todo sistema normativo infraconstitucional. Desse modo, possibilitar a criminalização da atividade judicante manifesta-se patente afronta ao livre exercício da atividade jurisdicional<sup>23</sup>.

Na mesma linha de raciocínio, em tese, o Ministério Público poderia ter suas prerrogativas institucionais violadas, pois as condutas investigativa e postulante de seus membros poderiam ser questionadas judicialmente e, eventualmente, resultar em condenações.

Relembre-se que, no contexto da Operação Lava Jato — responsável por revelar uma série de escândalos de corrupção e lavagem de dinheiro nos poderes Legislativo e Executivo —, tanto o Judiciário quanto o Ministério Público ganharam significativa visibilidade pública. Como reflexo, dois de seus principais representantes, Sérgio Moro e Deltan Dallagnol, alcançaram expressiva projeção social, a ponto de se elegerem com votações relevantes, o que, em tese, ilustra os efeitos institucionais e sociais decorrentes de suas atuações.

O Legislativo, então, se articulou para regulamentar o exercício do múnus público e limitar os excessos no sistema de responsabilização por improbidade. Dessa forma, torna-se evidente que o Parlamento Brasileiro reagiu à herança deixada pela Lava Jato, o que resultou, conforme o foco deste trabalho, no redesenho do sistema de responsabilização.

### III- QUESTIONAMENTOS CONSTITUCIONAIS E A APLICABILIDADE DA REFORMA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Quando da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, a qual introduziu a reforma em comento, surgiram diversos questionamentos sobre sua constitucionalidade. Nesse sentido,

<sup>23</sup> *ibidem*.

verifica-se que as alterações foram alvos de ataques por meio do sistema abstrato de controle constitucional.

De maneira geral, as ações de controle concentrado sustentaram que, ao contrário do mandato constitucional de responsabilização por improbidade, as alterações resultaram em uma proteção insuficiente do bem jurídico tutelado.

Isso porque, à vista desse mandado, o Legislador, na alteração da legislação infraconstitucional, não poderia conceder outro regramento, senão a plena custódia da probidade do Estado. Dessa forma, apenas com o regime pleno estaria o Legislativo guardando obediência ao princípio da máxima efetividade das normas constitucionais.

Nessa senda, a alteração que mais teve repercussão foi a exclusão da improbidade na modalidade culposa, assim disposta na antiga redação da Lei nº 8.429/1992, *in verbis*:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou **culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

Diante dessa modalidade, à época, tanto o Supremo quanto o Superior Tribunal de Justiça tinham posicionamento no sentido de que apenas em caso de erro grosseiro ou culpa grave seria classificada a improbidade.

Sobre o tema, relativa à responsabilidade objetiva do agente, na ADI nº 6421/MC a Corte assentou o entendimento de que nos casos de erro grosseiro e culpa grave subsiste a responsabilidade administrativa e civil, senão vejamos trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes<sup>24</sup>:

No tocante às **inconstitucionalidades materiais** apontadas, início a análise da matéria recordando que a regra em uma República é a possibilidade plena de **responsabilização dos agentes públicos**. Essa regra, seja em virtude do próprio princípio republicano inserido na Constituição, seja em virtude de regras específicas também no Texto Constitucional, é a responsabilização. Excepcionalmente há possibilidade de excludentes de responsabilidade. (grifo nosso)

Isto posto, frisa-se que, curiosamente, tal posicionamento, isto é, a responsabilidade por culpa grave e erro grosseiro, prevalece no campo meramente administrativo, mas não no regime da improbidade administrativa.

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6421**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento: 21 maio 2020. Publicação: 12 nov. 2020. Tribunal Pleno. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436268/false>. Acesso em: 28 out. 2024.

Nesse sentido, a Lei nº 13.655, de 2018, ao alterar o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, estabeleceu que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Essa alteração teve impacto direto na maneira como a responsabilização dos agentes públicos passou a ser compreendida, reforçando a ideia de que a punição deve ser restrita a condutas mais graves, como o dolo ou erro grosseiro. Assim, essa mudança influenciou as discussões sobre a necessidade de equilibrar a responsabilização por improbidade com a proteção das garantias dos agentes públicos, delineando limites claros para a aplicação da responsabilização.

Assim sendo, em recente julgamento com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a redação anterior do artigo 10 da Lei de Improbidade. Decidiu-se que somente atos dolosos são compatíveis com os princípios constitucionais, mesmo na égide do antigo sistema.

Desse modo, segundo a Corte, uma vez que a improbidade é uma imoralidade administrativa qualificada, não há que falar em responsabilização do agente que não possui o elemento subjetivo em sua conduta. Em outros termos, permitir a responsabilidade objetiva configura patente ofensa à regra da proporcionalidade.<sup>25</sup>

Outro ponto amplamente debatido com a reforma foi a introdução da excludente de ilicitude nos casos de divergência interpretativa da lei. A nova redação passou a afastar a caracterização do ato de improbidade administrativa quando a conduta estiver amparada em interpretação razoável, ainda que não pacificada, adotada por tribunais ou órgãos de controle. Isso se aplica mesmo que o entendimento posteriormente não prevaleça como majoritário.

Dante dessa excludente, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, surgiu o argumento de que tal instituto geraria grave insegurança jurídica, haja vista que o administrador poderia se valer de julgado excepcional para justificar a sua atuação

<sup>25</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 656558**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Origem: SP - São Paulo. Apenso Principal: RE610523. Brasília: Supremo Tribunal Federal, julgado em 25/10/2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4138258>. Acesso em: 28 out. 2024.

desvirtuada, conforme sustentado pela CONAMP em sua petição inicial da ADI nº 7236<sup>26</sup>, *in verbis*:

Portanto, ao prever que a existência de algum precedente minoritário isenta agentes públicos e privados, sem nenhuma outra condicionante, de responsabilidade, a lei esvazia a incidência das tipicidades da improbidade administrativa, **incentiva expedientes ardilosos para contornar o melhor direito e perpetua o sentimento de impunidade para atos cuja intensidade e modus operandi são reconhecidamente ilícitos.** (grifo nosso)

Verdadeiramente, admitir tal instituto seria equivalente a legalizar o contorno dos entendimentos de repercussão geral e obstaculizar a responsabilização do administrador que se valesse de julgados excepcionais para subsidiar a malversação da coisa pública. No Supremo, está se formando maioria para declarar inconstitucional essa excludente.

A reforma trouxe mudanças significativas na prescrição das ações de improbidade, incluindo a alteração do termo inicial e a introdução da prescrição intercorrente. Tais modificações também foram alvo de questionamento constitucional por parte da CONAMP.

Nesse cenário, a aludida representante de classe argumenta que o novo regime de prescrição contraria o interesse público e fulmina a legitimidade do *Parquet* para ação na via judicial. Com isso, reforça-se a inconstitucionalidade da reforma, haja vista que nesse ponto também incide em uma proteção deficiente do patrimônio público.<sup>27</sup>

Isso porque, na redação original, o termo inicial da prescrição se dava em três hipóteses: 1) término do mandato de cargo em comissão ou função de confiança; 2) nos casos de cargo efetivo, quando se tratava de faltas disciplinares puníveis com demissão, o prazo previsto em lei específica; 3) da prestação de contas final perante a Administração Pública.

Com a Lei nº 14.230/2021, essas hipóteses foram revogadas para ceder espaço ao prazo geral de 8 anos, cujo termo inicial se dá na data da ocorrência do fato ou, quando a infração for permanente, quando cessar a sua permanência.

Dessa forma, no âmbito da improbidade, foi derrubada a teoria da *Actio Nata* que era adotada pelo STJ. Considerando isso, somente poderia se falar em termo inicial da

<sup>26</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP. **Petição Inicial.** ADI nº 7236. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 05 set. 2022.

<sup>27</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP. **Petição Inicial.** ADI nº 7236, fl. 31. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 05 set. 2022.

contagem do prazo prescricional quando do inequívoco conhecimento da infração pela pessoa jurídica lesada.

Com isso, por meio dessa teoria ocorria um elastecimento do tempo hábil ao *Parquet* ingressar com o feito para responsabilizar o agente. Dada a substituição do termo inicial, não é mais admitido o início da contagem do prazo dessa maneira, o que reduz o tempo disponível para investigar e processar.

Noutro giro, convém trazer à baila um novo dispositivo inserido na Lei 8.429/1992 para avançar na discussão, *in verbis*:

Art. 23. A ação para a aplicação das sanções previstas nesta Lei prescreve em 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência.

§ 4º O prazo da prescrição referido no caput deste artigo interrompe-se:

I - pelo ajuizamento da ação de improbidade administrativa;

II - pela publicação da sentença condenatória;

III - pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que confirma sentença condenatória ou que reforma sentença de improcedência;

IV - pela publicação de decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência; (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

V - pela publicação de decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

§ 5º Interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo previsto no caput deste artigo.

Pelo trecho colacionado, surge a prescrição intercorrente nos processos que versem sobre improbidade administrativa. Tal instituto se refere ao prazo que deve ser obedecido no curso da marcha processual, com observância aos marcos interruptivos.

De início, quando do ajuizamento da peça acusatória, o prazo prescricional é zerado e volta a correr pela metade, isto é, 4 (quatro) anos. Dessa feita, o próximo marco interruptivo é a prolação de sentença condenatória de modo que toda a demanda, na instância originária, deve ser instruída e julgada dentro dos 4 (quatro) anos citado, sob pena de prescrever a pretensão punitiva.

Ademais, como ponto mais questionável, verifica-se que a sentença absolutória não interrompe a contagem do prazo. Assim, em eventual absolvição no *juízo a quo*, o órgão

ministerial terá os mesmos 4 (quatro) anos não apenas para a instrução e julgamento inicial, mas inclusive para recorrer da sentença absolutória.

Ora, haja vista a tramitação simultânea de milhões de processos no Judiciário, o prazo de apenas 4 (quatro) anos para a instrução e julgamento beira a impossibilidade.

Nessa análise, o Conselho Nacional de Justiça/CNJ, em 2015, realizou um profundo estudo sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. Como resultado, especificamente sobre o tempo de tramitação processual, chegou-se à seguinte conclusão, vejamos<sup>28</sup>:

[...] As Ações de Improbidade Administrativa constantes na base de dados em dezembro de 2013 somavam, entre ações julgadas, pendentes e novas, o total de 8.183 divididas entre as cinco regiões do país. [...] Com relação ao tempo decorrido (em dias) entre a data de ajuizamento da ação e o julgamento, foi observado a média de 1.548,63 dias (4,24 anos) com um desvio padrão de 8,93 dias. Foi realizada ainda análise comparativa entre o tempo decorrido entre a data de ajuizamento da ação e o julgamento, comparando-se entre as Varas Estaduais e Federais. O tempo médio observado entre a ação e a data do julgamento foi de 1586 dias para na Vara Estadual e de 1361 dias na Vara Federal [...]. [...] Em média foi observado que o tempo entre a data do ajuizamento do processo e a data do trânsito em julgado foi de 1.855,83 dias (61,86 meses ou 5,15 anos) com um desvio padrão de 105,19 dias [...] (CNJ, 2015, ONLINE).

No excerto colacionado, verifica-se que, em média, um processo de responsabilização por improbidade administrativa demora 5,15 anos do ajuizamento a prolação de sentença. Com isso, a inserção da prescrição intercorrente causou grande repercussão no âmbito do Ministério Público.

Para além disso, não bastasse o exíguo prazo, a forma como se deu a redação do dispositivo torna a atuação ministerial quase inviabilizada, pois a declaração da prescrição intercorrente independe da inércia do sujeito ativo do processo.

Nesse prisma, na prescrição intercorrente em outras searas, a inércia do autor é vista como condição *sine qua non*, isto é, não há que falar em declaração desse instituto quando o titular da ação envida esforços para manter a demanda em curso, não é outro o posicionamento do STJ, senão vejamos:

AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE EXECUÇÃO. PREScriÇÃO INTERCORRENTE. NÃO OCORRÊNCIA.

<sup>28</sup> UNIVERSIDADE DE ITAÚNA (Brasil). **Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade.** Brasília: CNJ, 2015. 100 p. (Justiça Pesquisa).

## AUSÊNCIA DE DESÍDIA DO EXEQUENTE. SÚMULAS 7 E 83/STJ. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A prescrição intercorrente ocorre no curso do processo e em razão da conduta do autor que, ao não prosseguir com o andamento regular ao feito, se queda inerte, deixando de atuar para que a demanda caminhe em direção ao fim colimado (AgInt no AREsp 1.083.358/RS, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 29/08/2017, DJe 04/09/2017). Incidência da Súmula 83/STJ.

2. Tendo o Tribunal local concluído pela não ocorrência da prescrição intercorrente, a revisão de tal entendimento demandaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, providência vedada nesta instância especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt nos EDcl no REsp n. 1.610.751/RS, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 25/10/2021, DJe de 28/10/2021.)

Isso posto, a CONAMP, no bojo da ADI ADI nº 7236<sup>29</sup>, argumentou que o termo inicial da prescrição intercorrente só poderia se dar com a efetiva constatação da inércia do Ministério Público.

Desse plano, na leitura de seu voto<sup>30</sup>, o Min. Alexandre de Moraes destacou que o instituto da prescrição intercorrente na improbidade administrativa é constitucional, inclusive os marcos interruptivos.

Nada obstante, já em relação ao prazo, isto é, 4 (quatro) anos, o ministro destacou que fere a razoabilidade e, em razão disso, votou pela declaração parcial de inconstitucionalidade a fim de que, a cada marco interruptivo, a prescrição intercorrente volte a correr com atenção ao prazo de 8 (oito) anos. A ação segue em julgamento.

Superadas as considerações preliminares acerca das modificações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, é oportuno avançar para a análise de sua aplicabilidade prática. Trata-se, neste ponto, de investigar o impacto concreto da nova sistemática jurídica à luz do cenário fático, com especial atenção às repercussões observadas nos índices de atuação institucional.

Para tanto, recorrer-se-á a dados quantitativos oficiais, disponibilizados por órgãos como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ministério Público Federal (MPF), com vistas a fornecer substrato empírico à discussão e contribuir para a compreensão crítica do alcance efetivo da reforma legislativa em tela.

<sup>29</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP. **Petição Inicial**. ADI nº 7236. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 05 set. 2022.

<sup>30</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Sessão Plenária (AD) - Lei de Improbidade e repressão judicial à livre expressão - 16/5/24**. Brasília, 16/05/2024. disponível em: Sessão Plenária (AD) - Lei de Improbidade e repressão judicial à livre expressão - 16/5/24. Acesso em 01/11/2024

Inicialmente, procede-se à análise sob a perspectiva do Poder Judiciário em sua dimensão nacional. Segundo levantamento realizado pelo Movimento Pessoas à Frente, com base em leitura crítica dos dados extraídos do CNJ, verificou-se uma expressiva redução — na ordem de 42% — no número de ações por improbidade administrativa ajuizadas no período pós-reforma (2022/2023), em comparação com o biênio anterior (2020/2021).

A título ilustrativo, ao aplicar o filtro “Improbidade Administrativa (10011)” na base de dados do sistema DataJud/CNJ, constata-se que, em 2020, foram protocoladas 3.546 ações dessa natureza. Em 2023, contudo, esse número caiu para 1.839, o que representa uma diminuição aproximada de 48%, evidenciando uma tendência significativa de retração processual..

Considerando que a titularidade para propositura da ação de improbidade é compartilhada entre o Ministério Público e o ente público lesado, impõe-se também uma análise específica do desempenho do Ministério Público Federal, órgão dotado de atuação nacional e cuja base estatística é sistematizada no portal “MPF em Números”.

De acordo com os dados ali disponibilizados, o MPF ajuizou 2.306 ações de improbidade administrativa no período de 2020/2021. Já no biênio subsequente, correspondente aos anos de 2022/2023, esse número caiu drasticamente para 871 demandas. O decréscimo, portanto, alcança 62%, reforçando a percepção de um impacto imediato da reforma na atuação ministerial.

Para tornar mais precisa a leitura dos efeitos da reforma, é pertinente ainda realizar um recorte territorial delimitado, tomando-se como exemplo a atuação do MPF na subseção judiciária de Palmas/TO. Em 2019, foram ajuizadas 22 ações. No biênio 2020/2021, o número caiu para 12, e, em 2022/2023, houve apenas 9 ajuizamentos, sendo que, em 2023, registrou-se o menor número da série histórica: apenas 4 ações. Em termos comparativos, entre 2019 e 2023, a queda no número de ações propostas atingiu 82%..

Diante de tais dados, poderia parecer, a uma análise superficial, que essa retração decorre exclusivamente da reforma legal de 2021, o que alimentaria a narrativa de esvaziamento do sistema de combate à improbidade — tese, aliás, sustentada por entidades como a CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público).

Todavia, qualquer conclusão peremptória a esse respeito não pode ser feita no momento. Isso porque o intervalo temporal em análise coincide, ao menos em parte, com os efeitos prolongados da pandemia de COVID-19, período durante o qual diversos serviços públicos, inclusive os jurisdicionais, funcionaram de maneira reduzida ou foram temporariamente paralisados, o que pode ter influenciado os dados quantitativos de ajuizamento.

Ademais, no que se refere especificamente à prescrição intercorrente, um dos pontos mais controvertidos da nova legislação, ainda não é possível aferir seus impactos com precisão, uma vez que a questão aguarda julgamento definitivo pelo Supremo Tribunal Federal. Até lá, os dados permanecem sujeitos a variações decorrentes da instabilidade interpretativa.

À luz do exposto, verifica-se que a reforma empreendida pelo Legislativo produziu efeitos significativos na atuação do Ministério Público, não apenas em razão da drástica redução quantitativa das ações propostas, mas sobretudo porque redesenhou, de forma profunda, os contornos jurídicos do microssistema da improbidade administrativa. As alterações legislativas, inclusive, romperam com construções doutrinárias e jurisprudenciais até então consolidadas, revelando um movimento de ruptura paradigmática.

Ainda assim, embora os dados empíricos apontem para uma retração relevante, é precipitado mensurar os impactos qualitativos da reforma, uma vez que parte das inovações legislativas permanece sujeita à interpretação e ao crivo de constitucionalidade por parte do Supremo Tribunal Federal, o que poderá alterar substancialmente o panorama atual.

Dessa forma, este artigo se propôs a reunir e examinar dados quantitativos que ilustram os impactos da reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 sobre o sistema de responsabilização por improbidade administrativa. Ainda que os resultados apontem para uma expressiva retração no número de ações ajuizadas, especialmente por parte do Ministério Público, não se pretendeu aqui esgotar o debate nem formular juízos definitivos sobre a qualidade da nova legislação. A intenção foi, antes, oferecer uma base empírica e crítica que possa subsidiar futuras reflexões acadêmicas ou institucionais sobre os efeitos e a efetividade da reforma, cabendo a outros trabalhos a tarefa de aprofundar, em dimensão qualitativa, as transformações aqui delineadas.

## CONCLUSÃO

A análise da Lei nº 8.429/1992 ao longo deste trabalho permitiu compreender sua trajetória não apenas como um instrumento normativo de combate à improbidade administrativa, mas, sobretudo, como reflexo das dinâmicas políticas e institucionais que moldaram o sistema jurídico brasileiro nas últimas décadas.

Desde sua origem, marcada pelo simbolismo legislativo típico de momentos de crise — como o contexto pós-Constituição de 1988 e o governo Collor —, a LIA foi concebida mais como resposta performática às pressões sociais do que como mecanismo tecnicamente estruturado para garantir a efetividade no controle da gestão pública.

Ao resgatar o conceito de simbolismo legislativo proposto por Marcelo Neves, o estudo demonstrou como normas podem ser promulgadas com forte apelo retórico, sem que correspondam, na prática, à efetivação dos valores que proclamam. A promulgação da LIA, ainda que impulsionada por interesses simbólicos, passou por um processo legislativo que lhe conferiu densidade normativa e amplitude de aplicação.

Nas décadas subsequentes, notadamente durante e após a Operação Lava Jato, a lei passou a ocupar um papel central na atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, contribuindo para uma nova configuração do direito administrativo sancionador.

Entretanto, esse protagonismo institucional também provocou reações e tensões. O uso intensivo e, por vezes, questionável da LIA, somado à fragilidade de alguns de seus dispositivos — especialmente os de tipicidade aberta e ausência de exigência do dolo —, resultou em críticas severas da doutrina e da jurisprudência. O assim chamado “direito administrativo do medo” emergiu como fenômeno decorrente do desequilíbrio entre a necessária responsabilização e a segurança jurídica dos gestores públicos.

Neste cenário, as reformas introduzidas pelas Leis nº 13.869/2019 e nº 14.230/2021 representam uma inflexão institucional. Essas modificações buscaram limitar excessos interpretativos, garantir maior previsibilidade normativa e reposicionar o papel dos órgãos de controle, sobretudo do Ministério Público. Contudo, os dados empíricos analisados, que apontam para uma acentuada queda no número de ações ajuizadas por improbidade administrativa, sugerem que tais reformas podem ter ido além da correção de distorções, incidindo em verdadeiro esvaziamento do sistema de responsabilização.

A crítica institucional à reforma, especialmente por parte do Ministério Público, reforça o argumento de que houve retrocessos na proteção da probidade administrativa, ao passo que as ações de controle concentrado de constitucionalidade, ainda em tramitação, revelam a persistência de uma instabilidade jurídica que dificulta o pleno entendimento dos efeitos concretos da nova legislação.

Dessa forma, pode-se concluir que a trajetória da LIA expressa, de forma emblemática, o entrelaçamento entre direito, política e moralidade pública no Brasil. A constante tensão entre simbolismo e efetividade, entre ativismo e contenção, entre responsabilidade e garantias, revela um campo normativo e institucional em disputa, no qual o direito é permanentemente ressignificado conforme os ciclos históricos, os arranjos de poder e as reações sociais.

O estudo aqui desenvolvido buscou, assim, oferecer uma leitura crítica da Lei de Improbidade Administrativa como instrumento jurídico e político, contribuindo para o debate sobre os limites e possibilidades da atuação estatal no combate à corrupção. Cabe, portanto, à doutrina, ao legislador e às instituições de controle refletirem sobre os caminhos que podem garantir um sistema de responsabilização eficaz, proporcional e compatível com os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito.

2444

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CONAMP. *Petição inicial. ADI nº 7236*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 05 set. 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6238*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpublish/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5792373>. Acesso em: 23 out. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6421*. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgamento: 21 maio 2020. Publicação: 12 nov. 2020. Tribunal Pleno. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436268/false>. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário nº 656558*. Relator: Ministro Dias Toffoli. Origem: SP - São Paulo. Apenso Principal: RE610523. Brasília: Supremo Tribunal Federal, julgado em 25 out. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4138258>. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso especial n.º 841.421**. Primeira Turma. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 22 maio 2007.

BRITTO, CARLOS AYRES. **Inconstitucionalidade da Lei de Abuso de Autoridade**. Revista de Direito Administrativo - RDA, Rio de Janeiro, v. 279, n.º 1, p. 223-250, 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ex-procurador da Lava Jato, Deltan Dallagnol, é o mais votado no PR**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911514-EX-PROCURADOR-DA-LAVA-JATO-DELTAN-DALLAGNOL-E-O-MAIS-VOTADO-NO-PR>. Acesso em: 22 out. 2024.

DI PIETRO, MARIA SYLVIA ZANELLA. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 178.

GARCIA, EMERSON; ALVES, ROGÉRIO P. **Improbidade administrativa**. 8. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2014. E-book. p. 22. ISBN 9788502228160. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502228160/>. Acesso em: 09 out. 2024.

GARCIA, EMERSON. **Improbidade Administrativa: aspectos controvertidos e tendências interpretativas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 25.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1083.

2445

LEMOS, RAFAEL DIOGO DIÓGENES. **Constituição simbólica: alopóiese e autopoiese jurídica e seus reflexos no direito constitucional do trabalho**. Revista de Direito do Trabalho, São Paulo, v. 43, n. 175, p. 117-129, mar. 2017.

MARTINS, RICARDO MARCONDES. **Abuso de poder e abuso de autoridade no exercício das funções legislativa e jurisdicional à luz da Nova lei de abuso de autoridade – Lei 13.869/19**. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 21, n. 83, p. 75-95, 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1313. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1313>. Acesso em: 23 out. 2024.

MATTOS, MAURO ROBERTO GOMES DE. **Os vinte anos da Lei de Improbidade Administrativa**. Revista do TCMRJ, n. 52, p. 4-7, nov. 2012. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

MOVIMENTO PESSOAS À FRENTE. **Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília, jun. 2024. Disponível em: <https://movimentopessoasafrente.org.br/wp-content/uploads/2024/07/balanco-sobre-a-alteracao-da-lei-de-improbidade-administrativa.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2024.

NEVES, MARCELO. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 31.

PEREIRA, FLÁVIA CAMPOS; PINTO, TALLES OLIVEIRA DANTAS. **Improbidade administrativa: uma análise histórica e crítica.** In: XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA, 2015, Belo Horizonte/MG. Anais [...]. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 347-366.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO TOCANTINS. **Certidão 1699/2024,** Palmas/TO, 05 nov. 2024. Disponível em: <https://apps.mpf.mp.br/aptusmpf/protected/download/recuperarIntegraUnico?modulo=o&sistema=portal&etiqueta=PR-TO-00028076%2F2024>. Acesso em: 05 nov. 2024.

SANTOS, RODRIGO VALGAS DOS. **Risco na administração pública e estratégias de fuga da responsabilização.** In: **Direito Administrativo do Medo: Risco e Fuga da responsabilização dos agentes públicos.** 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020. cap. 5, p. 317.

SANTOS, WASHINGTON DOS. **Dicionário jurídico brasileiro.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 119.

SUNDFELD, CARLOS ARI. **Direito Administrativo para céritos.** São Paulo: Malheiros, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Sessão Plenária (AD) - Lei de Improbidade e repressão judicial à livre expressão - 16/5/24.** Brasília, 16 maio 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wJz-Z3RLJNc>. Acesso em: 01 nov. 2024.

2446

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Recurso Ordinário Eleitoral nº 0601407-70.2022.6.16.0000 - Curitiba - Paraná.** Consulta Pública Unificada. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=regional/pr/2023/10/4/20/5/58/36655e5595b22195b2400e5908b2052b8cd5719e12c843a850d2958f40196cf>. Acesso em: 22 out. 2024.

UNIVERSIDADE DE ITAÚNA (BRASIL). **Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade.** Brasília: CNJ, 2015. 100 p. (Justiça Pesquisa).