

A LEGITIMIDADE ATIVA NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA APÓS AS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 7042 e 7043

RESUMO

O presente trabalho acadêmico examina o impacto da reforma da Lei de Improbidade, promulgada pela Lei nº 14.230/2021, na atuação do Ministério Público e a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. O objetivo principal é traçar a evolução da Lei de Improbidade Administrativa no contexto legal brasileiro e o entendimento atual do Supremo Tribunal de Justiça, com foco na ação de improbidade administrativa e quem tem legitimidade para propô-la. Para alcançar esse propósito, a pesquisa adotou uma abordagem qualitativa e método dedutivo, utilizando uma revisão bibliográfica abrangente que incorporou doutrina, artigos, legislação, jurisprudência e outros estudos relacionados ao tópico. Os resultados da investigação revelaram mitigação parcial do papel do Ministério Público na propositura de ações de improbidade, conferindo legitimidade concorrente à pessoa jurídica interessada. Esse desdobramento tem gerado debates sobre a eficácia do combate à improbidade administrativa e a salvaguarda dos recursos públicos no Brasil, um tema de grande relevância no cenário jurídico contemporâneo.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Legitimidade. Ministério Público.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo discorrer acerca das modificações na Lei nº 8.429/1992 feitas pela Lei nº 14.230/2021, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), e os reflexos na atuação do *Parquet* após os posicionamentos do Supremo Tribunal Federal (STF), no que concerne à legitimidade para a propositura da ação de improbidade.

Compreende-se como improbidade administrativa as condutas dolosas praticadas por agentes públicos, durante o exercício de função pública, que atentem contra a integridade do patrimônio público e social. Além disso, a Lei de Improbidade Administrativa também sujeita

a sanções previstas em lei, aquele que mesmo não sendo agente público, participe ou se beneficie da prática de ato ímprobo.

A reforma da Lei de Improbidade Administrativa estabeleceu legitimidade exclusiva ao Ministério Público para propositura das ações de improbidade. Sendo assim, levanta-se a discussão se houve supressão da atuação do Ministério Público após o posicionamento apresentado pelo STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) - 7042 e 7043.

A discussão do tema se justifica na considerável relevância para a sociedade atual, pois a reforma da Lei de Improbidade Administrativa trouxe mudanças significativas no que se refere à atuação do Ministério Público no combate aos atos considerados ímprobos, questões essas que afetam a sociedade como um todo.

Quanto à metodologia utilizada na construção deste texto, pode-se afirmar que tem abordagem qualitativa, o método é dedutivo pois tem o propósito de explicitar o conteúdo das premissas, através da pesquisa bibliográfica, utilizando doutrina, artigos, legislação e jurisprudências, dentre outros que versam sobre o tema.

Para alcançar o que se propõe o trabalho, têm-se como objetivo geral descrever a origem e a reforma da Lei de Improbidade Administrativa no ordenamento jurídico brasileiro em relação à ação de improbidade administrativa e à legitimidade para a sua propositura.

Já para se chegar ao objetivo geral do trabalho, têm-se os seguintes objetivos específicos: analisar as alterações feitas pela reforma da Lei de Improbidade Administrativa sob a atuação do Ministério Público; contrapor a reforma da Lei de Improbidade Administrativa sob o aspecto da atuação do *Parquet* no que tange à legitimidade para propositura da ação de improbidade; analisar reflexos da reforma da lei de improbidade na legitimidade do Ministério Público em razão do posicionamento do STF.

DESENVOLVIMENTO

Análise da Lei nº 8.429/1992 e sua reforma pela Lei nº 14.230/2021

A Lei nº 8.429/1992 foi a legislação central que abordou a questão da preservação da probidade na administração pública no direito brasileiro. Ela detalha os atos de improbidade, bem como os procedimentos administrativos e judiciais relacionados. Mendes e Carneiro (2022) destacam a importância dessa lei como um mecanismo de proteção da moralidade pública, permitindo punir atos altamente repreensíveis além do âmbito penal.

A reforma da LIA pela Lei nº 14.230/2021 trouxe mudanças significativas, gerando debates e ações judiciais, chegando ao Supremo Tribunal Federal (STF). Segundo Mendes e Carneiro (2022), é necessário avaliar criticamente os quase 30 anos da Lei de Ação de Improbidade, à luz da evolução da jurisprudência do STF e das inovações da reforma.

A Lei nº 14.230/2021 também modificou a legitimidade para a propositura da ação de improbidade administrativa, restringindo-a ao Ministério Público. Essa mudança suscitou discussões sobre sua constitucionalidade.

Procedimento administrativo e processo judicial

O procedimento administrativo, conforme previsto nos artigos 14 a 16 da LIA, serve para colher provas relacionadas a atos ímprobos, permitindo a investigação da prática desses atos. Tal procedimento é conduzido por comissão que informa o Ministério Público e o Tribunal ou Conselho de Contas sobre sua existência. Se as informações forem insuficientes, pode ser instaurado inquérito civil para apuração, sendo ferramenta crucial na apuração da improbidade administrativa, permitindo a coleta de provas antes da ação judicial.

Ao final do procedimento administrativo, se houver indícios de responsabilidade, o caso é encaminhado ao Ministério Público para que requeira a decretação do sequestro de bens dos envolvidos. O processo judicial de ação de improbidade administrativa é a segunda etapa e é regido pelos artigos 17 a 23 da LIA. Nele, o Ministério Público apresenta a ação, e o réu pode oferecer contestação e apresentar provas de sua defesa. O juiz pode decretar liminarmente o bloqueio de bens dos acusados e, ao final, decidir pela condenação ou absolvição.

Legitimidade ativa e passiva

A nova redação do art. 17, *caput*, da Lei n. 8.429/1992, conferiu com exclusividade a legitimidade ativa para a propositura da ação de improbidade pelo Ministério Público, retirando a legitimidade que até então possuía a pessoa jurídica interessada, conferindo a ela apenas a possibilidade de intervir no processo.

Ocorre que, a alteração da LIA no que se refere à legitimidade para a propositura da ação de improbidade foi considerada inconstitucional pelo STF, permitindo, portanto, que os entes públicos lesados possam ingressar judicialmente contra o agente do ato ímprobo. Além disso, a ação pode ser proposta tanto pelo ente público diretamente afetado, como por seus órgãos ou autoridades responsáveis.

Das discussões acerca da legitimidade e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (ADI's 7042 e 7043)

Após a modificação da LIA, no que tange a legitimidade para a propositura da Ação de Improbidade Administrativa, o Ministério Público assumiu com exclusividade a titularidade para o seu ajuizamento, bem como para celebrar acordo de persecução civil.

Nesse sentido, o legislador retirou a legitimidade da pessoa jurídica interessada (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, entre outros) para o ajuizamento da ação de improbidade. Como bem lecionam Costa e Barbosa (2022, p. 159):

Não se admite, portanto, a propositura da demanda por outras entidades, como associações, Defensoria Pública e pessoas jurídicas de direitos públicos, elencadas no artigo 5º da Lei n. 7.347/1985, ou mesmo pelo cidadão, legitimado para a propositura de ação popular, nos termos do artigo 1º, caput, da Lei n. 4.717/1965.

Desse modo, a Fazenda Pública só poderia ingressar no processo judicial como mera coadjuvante, assumindo a coautoria da demanda, ou seja, a pessoa jurídica interessada não poderia estar sozinha no polo ativo da demanda, possuindo dependência da presença do Ministério Público.

Em razão disso, foram propostas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7042 e 7043 pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e a Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe), que alegam que a nova redação da LIA suprimiu prerrogativa dos entes públicos lesados, impedindo o exercício do dever-poder da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de zelar pela guarda da Constituição e das leis e de conservar o patrimônio público.

No julgamento das ADIs retro mencionadas, o relator ministro Alexandre de Moraes em seu voto afirmou que a Carta Magna em seu art. 129, § 1º, dispõe que a legitimação do Ministério Público para as ações de improbidade administrativa não impede a atuação de terceiros, bem como frisou que pela lógica, quem pode propor ação também pode celebrar ANPC.

Apesar de posicionamentos parcialmente divergentes, o STF fixou interpretação no sentido da existência de legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa. Dessa forma, o STF, que decidiu pela sua inconstitucionalidade, quando do julgamento em 31.08.2022, das ADI's 7042 e 7043, nos seguintes termos:

O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ação direta para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do caput e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por

ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (...) Tudo nos termos do voto ora reajustado do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros Nunes Marques, Dias Toffoli e Gilmar Mendes, nos termos de seus votos. Presidência do Ministro Luiz Fux. Plenário, 31.8.2022.”

Portanto, cabe analisar acerca da ampliação da legitimidade ativa para propositura das ações de improbidade, seus efeitos e como o julgamento das ADI's interfere na atuação do membro do Ministério Público nas referidas ações.

Legitimidade ativa concorrente e disjuntiva

Conforme disposto anteriormente, a legitimidade ativa para propositura da ação de improbidade administrativa, por orientação do STF (ADI's 7042 e 7043), será concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 17, *caput*, da LIA.

Por legitimidade concorrente entende-se que há mais de um legitimado extraordinário à propositura da ação coletiva e qualquer um deles, sem ordem de preferência, pode propor a ação coletiva. Por outro lado, a legitimidade concorrente e disjuntiva significa que apesar de concorrente, cada um dos legitimados atua independentemente da vontade e da autorização dos demais co-legitimados.

Dessa forma, conclui-se que com o entendimento da Suprema Corte acerca da legitimidade concorrente e disjuntiva, o Ministério Público perde o monopólio da ação de improbidade. Assim, o ente público lesado pode ajuizar a referida ação em face do agente ímprobo. Com efeito, o art. 3º da Lei nº 14.230/21 foi declarado inconstitucional, pois deixou de fazer sentido no momento em que a pessoa jurídica interessada voltou a possuir legitimidade para continuar no polo ativo das demandas anteriormente ajuizadas.

CONCLUSÃO

Em resumo, esta pesquisa lançou luz sobre a atuação do Ministério Público nas ações de improbidade administrativa, destacando as mudanças e inovações trazidas pela Lei n. 14.230/2021. Essa legislação trouxe importantes modificações no cenário das ações de improbidade, como aprimoramentos no rito processual, estabelecimento de prazos mais claros e a possibilidade de acordos de não persecução cível.

Os resultados deste estudo demonstram como a Lei 14.230/2021 impactou positivamente a eficácia do Ministério Público na promoção da integridade e responsabilidade no setor público, simplificando procedimentos e agilizando a tramitação dos processos, contudo, houve mitigação parcial da atuação do Ministério Público na propositura de ações de

improbidade, conferindo legitimidade concorrente à pessoa jurídica interessada. No entanto, é importante reconhecer que desafios ainda persistem, como a necessidade de recursos adequados e o pleno entendimento das mudanças pela comunidade jurídica.

À medida que avançamos, é imprescindível que estudos adicionais se aprofundem na avaliação do impacto de longo prazo dessas modificações e no modo como elas repercutem na atuação do Ministério Público. Com a promulgação da Lei n. 14.230/2021, que proporciona um arcabouço legal aprimorado, a sociedade pode confiantemente antever que o Ministério Público continuará desempenhando um papel fundamental contra a improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em 22 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm#art1. Acesso em: 22 set. 2022.

COSTA, Rafael de O.; BARBOSA, Renato K. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: De Acordo com a Lei n. 14.230/2021**. São Paulo: Almedina Brasil, 2022. E-book. ISBN 9786556274683. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556274683/>. Acesso em: 27 out. 2022.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Inquérito Civil e Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa - Limites à sua Instauração**. Rio de Janeiro - RJ: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 978-85-309-5870-1. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5870-1/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MELO FILHO, M. R. **OS REFLEXOS DO POSICIONAMENTO DO STF - ADI 7042 e ADI 7043 NA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. Repositório Institucional AEE, 2023. Disponível em: <http://repositorio.aee.edu.br/handle/aee/17397>. Acesso em: 31 out. 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael de A. Araripe **Nova Lei de Improbidade Administrativa: inspirações e desafios.** (Coleção IDP). São Paulo - SP: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556276649. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556276649/>. Acesso em: 06 mai. 2023.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual.** São Paulo - SP: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559645367. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645367/>. Acesso em: 08 mai. 2023.

NEVES, Daniel Amorim A.; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à reforma da lei de improbidade administrativa: Lei 14.230, de 25.10.2021 comentada artigo por artigo.** 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa,** 3ª edição. Rio de Janeiro - RJ: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 978-85-309-5660-8. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5660-8/>. Acesso em: 10 jan. 2023.