

## PROJETO DE LEI Nº , DE 2025

(Do Sr. MARCELO CRIVELLA)

Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, “Lei de Improbidade Administrativa”, para dispor sobre hipótese de presunção relativa de legalidade de atos de gestão.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que *dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências*, com a redação dada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 1º .....

.....  
Art. 1º-A. A emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal ou estadual, emitidos pelo Tribunal de Contas competente, acompanhada da aprovação pela respectiva Câmara Legislativa, gera presunção relativa de legalidade dos atos de gestão, obstando a propositura da ação ou a decretação de indisponibilidade de bens em caráter antecedente ou incidente prevista no art. 16.

§ 1º Para a decretação de indisponibilidade de bens de que trata o caput é exigida antecipação de prova da prática das condutas de que trata o art. 1.

§ 2º O disposto neste artigo não impede a apuração de atos individualizados não abrangidos pela prestação de



contas geral, nem exclui a atuação do Ministério Público em outras esferas de controle.

.....”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto de lei tem por objetivo aperfeiçoar o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, sem comprometer a autonomia institucional do Ministério Público ou o exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas e pelas Câmaras Legislativas.

A **Lei nº 8.429, de 1992**, reformada pela **Lei nº 14.230, de 2021**, estabelece que apenas atos dolosos podem ser enquadrados como improbidade administrativa. No entanto, ainda se observa, em diversos casos, a judicialização de condutas amparadas em decisões técnicas e políticas regulares, como a aprovação de contas de governo e de gestão pelos órgãos competentes.

A segurança jurídica é pilar fundamental para o desenvolvimento de qualquer sociedade, pois ela garante que as leis sejam claras, estáveis e previsíveis, proporcionando ambiente de confiança para os tutelados. Quando há segurança jurídica, podemos planejar nossas ações com a certeza de que os nossos direitos serão respeitados e protegidos contra mudanças arbitrárias nas leis mediante *interpretações jurídicas*.

A segurança jurídica também labora em prol do fortalecimento da democracia, pois assegura que todos serão tratados como iguais perante a lei e que as decisões judiciais serão tomadas de forma imparcial e baseada em princípios legais sólidos e objetivos, contribuindo para a estabilidade social e para a confiança nas instituições.



Portanto, a segurança jurídica não é apenas uma questão de justiça, mas também de desenvolvimento econômico e social. É um elemento indispensável para a construção de uma sociedade justa, próspera e democrática, elementos que constituem objetivos fundamentais da República (CRFB, art. 3º, I).

A atuação do Ministério Público contra gestores que tiveram suas contas regularmente aprovadas **pode gerar grave insegurança jurídica**, especialmente quando não se apresentam elementos novos ou indícios objetivos de dolo, fraude ou má-fé.

Trata-se de cenário em que o gestor público cumpre os ritos legais, tem suas contas analisadas por órgãos técnicos e aprovadas por decisão soberana do Poder Legislativo, e mesmo assim se vê alvo de ações judiciais anos depois, baseadas em interpretações *inovadoras* ou em reavaliações sem fato novo, as *denúncias requeantadas*.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é remansosa acerca de que denúncias sem fatos novos é tema relevante no contexto do direito repressivo, seja cível ou penal. A Corte tem se posicionado de forma consistente no sentido de que a reiteração de denúncias sem a apresentação de fatos novos não é admissível, pois fere os princípios da segurança jurídica e da coisa julgada.

Essa posição visa garantir a estabilidade das decisões judiciais e evitar a perpetuação de processos judiciais sem fundamento, protegendo assim os direitos dos acusados e assegurando a eficiência do sistema judiciário.

A administração pública deve funcionar com previsibilidade, e os gestores precisam confiar nas decisões dos órgãos de controle. Desconsiderar aprovações formais e regulares das contas públicas, sem que haja prova concreta de irregularidade dolosa, representa violação da boa-fé objetiva e do próprio equilíbrio institucional entre os Poderes e órgãos de fiscalização, valores que não podem ser vulnerados à custa de meros indícios.

Deveras, segundo o escólio do filósofo e cientista do Direito Processual brasileiro, o professor **ELIEZER ROSA**:



*No manejo dos indícios, o Juiz Criminal tem que ter cuidados extremos, porque, de todas as provas, a mais desgraçada, a mais enganosa, a mais satânica é, sem dúvida, a prova indiciária. O indício, na ironia das coisas, é a prova predileta da vida contra os inocentes. Toda inocência, por isso mesmo que inocência, é a vítima de eleição da prova indiciária. Com indícios se chega a qualquer conclusão; imprime-se ao raciocínio a direção que se quer. Condenar ou absolver é o que há de mais fácil e simples, quando o julgador aposta com os indícios o destino do processo. Julgar só mediante indícios e com eles condenar, é o adultério da razão com o acaso, nos jardins de Júpiter.”<sup>1</sup>*

O Projeto não retira o poder de ação do Ministério Público, apenas requer que, em casos de contas já apreciadas e aprovadas pelo controle externo e legislativo, haja provas concretas propositura da ação ou a decretação de medidas de constrição antecipada de bens, estabelecendo critério de *paridade de armas* entre a gravidade da medida e a indispensabilidade de provas para a sua decretação.

Essa modulação, entre a gravidade da medida constritiva e a necessidade da demonstração da robustez da prova para a sua aplicação, como forma de igualação entre a opulência do poder do Estado frente a fragilidade dos tutelados, recentemente vem ganhado força nas altas Cortes. À guisa de exemplo, útil trazer à colação a seguinte decisão do **Superior Tribunal de Justiça**:

*Todavia, o fato de não se exigir um juízo de certeza quanto à autoria nessa fase não significa legitimar a aplicação da máxima in dubio pro societate – que não tem amparo no ordenamento jurídico brasileiro – e admitir que toda e qualquer dúvida autorize uma pronúncia. Aliás, o próprio nome do suposto princípio parte de premissa equivocada, uma vez que nenhuma sociedade democrática se favorece pela possível condenação duvidosa e injusta de inocentes. 5. O in dubio pro societate, “na verdade, não constitui princípio algum, tratando-se de critério que se mostra compatível com regimes de perfil autocrático que absurdamente preconizam, como acima referido, o primado da ideia de que todos são*

<sup>1</sup> Eliezer Rosa, filósofo e cientista do Direito Processual brasileiro, in “Dicionário de Processo Penal”, Ed. Rio, 1975, pág. 131.



***culpados até prova em contrário (!?!), em absoluta desconformidade com a presunção de inocência [...]” (Voto do Ministro Celso de Mello no ARE n. 1.067.392/AC, Rel. Ministro Gilmar Mendes, 2ª T., DJe 2/7/2020).***<sup>2</sup>

Noutro azimute, a proposta busca evitar o uso abusivo da lei de improbidade como ferramenta de perseguição política ou de criminalização generalizada da administração pública, garantindo ambiente de maior equilíbrio entre o controle e a governabilidade, preservando os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da proporcionalidade.

Contando com o apoio dos nobres parlamentares para a aprovação desta medida.

Sala das Sessões, em        de        de 2025

Deputado MARCELO CRIVELLA  
(Republicanos/RJ)

<sup>2</sup> **REsp 2091647-DF**

[https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento\\_tipo=integra&documento\\_sequencial=210985134&registro\\_numero=202202032231&peticao\\_numero=&publicacao\\_data=20231003&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=210985134&registro_numero=202202032231&peticao_numero=&publicacao_data=20231003&formato=PDF)

