

STF DECIDE SOBRE A LEI DE IMPROBIDADE (ADIs 7156 e 7236)

Ivan Barbosa Rigolin

(jul/26)

I - O Supremo Tribunal Federal vem de julgar, no dia 1º de julho de 2026, a ADI nº 7156 e a ADI nº 7236, na última sessão plenária do primeiro semestre, que circunstancialmente caiu já no segundo semestre.

A ADI nº 7156 foi proposta pela Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais, inicial datada de e a ADIn nº 7236 pela CONAMP - Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, as duas iniciais datadas de 2 de maio de 2022.

Por conexão de matérias ambas as ações, cujos objetos coincidem em grande parte, foram julgadas em conjunto, e a conclusão do julgamento se deu na data indicada no parágrafo anterior.

Essas ações contestavam a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, a qual modificou em profundidade a chamada LIA - lei da improbidade administrativa, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e a qual (L. 14.230) melhorou enormemente a qualidade da primeira, porém

constituiu um duro golpe na hipocrisia dos perniciosos moralistas de plantão - seres perigosíssimos.

Os primeiros comentários que se ouviram sobre a decisão das ADIs foram pesadamente desfavoráveis, porém ao se as ler com detenção observa-se que o *estrago*, se é mesmo que houve estrago, foi bem mais leve do que o desavisado - que vive de ouvir dizer, de processar boatos e de incrementar fofocas na rede mundial de informática, sem se dar o incômodo de consultar a origem dos problemas porque isso dá trabalho ... - poderia supor ante aqueles precoces comentários.

Eis o extrato da decisão da ADI nº 7156:

Decisão: Concluindo o julgamento, o Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a ação direta no tocante ao art. 23, § 4º, II, III, IV e V, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021. Na sequência, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação direta para, com relação ao art. 23, § 5º, da citada lei, declarar a inconstitucionalidade da expressão "pela metade do prazo previsto no caput deste artigo", com prazo máximo de 20 (vinte) anos de prescrição, nos termos do voto do Ministro André Mendonça (Relator), vencidos os Ministros Nunes Marques, Luiz Fux e Gilmar Mendes, que julgavam improcedente a ação neste ponto e modulavam os efeitos da decisão. O Ministro Dias Toffoli também julgava improcedente a ação no tocante ao § 5º do art. 23, mas, vencido, acompanhou o Relator.

Nesta assentada, o Ministro Dias Toffoli consignou que acompanha o Relator no julgamento dos arts. 8º e 21, § 4º, da citada lei, ocorrido na sessão de 25.6.2026. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 1º.7.2026.

E este o da decisão da ADI nº 7236:

Decisão: Concluindo o julgamento, o Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente a ação direta para, com relação ao art. 23, § 5º, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, declarar a inconstitucionalidade da expressão “pela metade do prazo previsto no *caput* deste artigo”, com prazo máximo de 20 (vinte) anos de prescrição, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), vencidos os Ministros Nunes Marques, Luiz Fux e Gilmar Mendes, que julgavam improcedente a ação neste ponto e modulavam os efeitos da decisão. O Ministro Dias Toffoli também julgava improcedente a ação no tocante ao § 5º do art. 23, mas, vencido, acompanhou o Relator. Nesta assentada, o Ministro Dias Toffoli consignou que acompanha o Relator no julgamento do art. 21, § 4º, da citada lei, ocorrido na sessão de 25.6.2026. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 1º.7.2026.

O texto final e integral dos acórdãos ainda não havia sido publicado na data deste artigo.

O QUE FOI MANTIDO

II - Da matéria questionada nas ADIs o inquestionavelmente mais importante da Lei nº 14.230/21 foi mantido, bem graças às potestades que regem o universo.

Sem a menor dúvida o ponto e o valor mais relevantes que estavam em jogo com aquelas ADIs era a questão de saber se pode haver improbidade sem dolo, ou seja na modalidade culposa como admitia a Lei nº 8.429/92.

Derrubada pela Lei nº 14,230/21 aquela catástrofe jurídica que durou trinta anos e que envergonhava aluno de primeiro ano de direito, foi *mantida a derrubada*, de modo que improbidade continua sendo atitude exclusivamente dolosa: sem dolo não existe improbidade, tanto quanto sem veículo não existe automóvel, ou sem criatura não existe o homem.

Ninguém é ímprobo se não quiser ser, e se não agir nesse sentido. Ninguém é inidôneo, desonesto, safado, sem-vergonha, ou delinquente mais grave ou mais leve, se não quiser volitivamente sê-lo; por negligência, ou por imprudência, ou por imperícia, que são facetas da culpa, nenhuma alma sobre a terra se torna improba, ou inidônea. E o pior cego é o que insiste em não enxergar isso.

Parabéns ao Supremo Tribunal Federal pela manutenção desta regra.

III - Um segundo importantíssimo ângulo das decisões foi o de ter mantido *taxativo* o rol de condutas 'ímprobas' previsto no art. 11 da Lei nº 14.230/21.

Com todo efeito não pode existir num estado de direito improbidade genérica, imprecisa, abstrata, vaga, mas apenas se pode denominar ímprobo o que a lei assim expressamente elenca e categoriza.

Improbidade genérica era a acusação que os inquisidores medievais formulavam contra os infelizes que caíam nas suas garras, denunciados por crápulas medievais - que ninguém precisava plantar porque nasciam sozinhos, como até hoje ocorre.

Ou mais ou menos como a retroatividade da lei penal, na Alemanha nazista, para condenar e prejudicar. Ou ainda como os julgamentos de quem se acusava de bruxaria na cidade americana de Salem, Massachusetts, em 1.692 e 1.693.

Ou era ainda como os guilhotinamentos dos autores da - farsesca, mentirosa, fraudulenta, hipócrita e patética - revolução francesa ao fim do século XIX, pelos seus próprios autores que mudavam de ideia conforme o vento mudasse de direção. Tão jurídica quanto tudo aquilo ...

Rol *taxativo* é aquele fechado, *numerus clausus*, exaustivo ou exauriente de outras hipóteses, juridicamente completo. Opõe-se ao rol exemplificativo, que elenca exemplos e não hipóteses firmes, e que por esse motivo jamais pode servir como supedâneo para acusações de improbidade numa lei *que preste*.

IV - Um terceiro ponto que elogiavelmente foi mantido nas decisões das ADIs foi o de proibir a inversão do ônus da prova. Apenas ao autor da ação cabe provar a improbidade do acusado.

Por tudo que é sagrado ! Pelos basilares primórdios do direito ! Pelas pilastras e os fundamentos de toda ciência jurídica desde que existe ! Poderia ser diferente ?

Então teríamos retrocedido à idade da pedra lascada para em nosso direito, com o só admitir que o ônus da prova pudesse *não caber ao autor da acusação* ?

Então acaso o direito abrigaria a regra de que o acusador está livre de provar a acusação, cabendo ao acusado provar que a acusação não procedia ?

Isso em pleno século XXI da era cristã pode de algum modo, ou sob o pretexto ou a alegação que for, ser considerado normal, regular ou aceitável ?

Outra vez então ingressaria em cena o 'direito' do ditador sanguinário, ou o código do inquisidor, ou o regramento dos juízes de Salem, ou os cânones do estado nazista ? Alguém pode acreditar nisso ? Vamos recordar: estamos em 2.026 !

Alguém que pretendesse admitir que o ônus de se desincumbir da acusação fosse do acusado, e não que o ônus da prova da acusação fosse do autor da mesma acusação ... alguém assim possivelmente não deve ter hígidez muscular e neurológica para manter-se vivo. A natureza costuma excluir, por si só, essas criaturas.

Parece trágico ? É pior do que isso ...

V - Outro ponto importante, que baliza a atuação do juiz - a qual francamente não é simples nem fácil -, foi a manutenção da possibilidade de o julgador individualizar as penalidades aplicáveis, na exata medida da conduta do condenado.

Exemplificando, se o autor elenca diversos réus, os quais evidentemente tiveram condutas diferentes dentro do episódio narrado na inicial e que ensejou a acusação, e para todos pede penas genéricas ou indiscriminadas, o juiz, defronte ao que foi apurado na instrução do processo, e se dando conta das diferentes condutas dos réus, não precisa aplicar a mesma pena para todos, como se um só fossem.

Nada mais é do que a mais primitiva aplicação da justiça dar a cada um o que merece (*suum quique tribuere*, do velho latim), de modo que a lei permite ao juiz atribuir a cada réu, conforme a culpabilidade que ficou demonstrada nos autos, a penalidade que lhe corresponde, ou mesmo penalidade nenhuma, se essa for a justificada convicção do julgador.

Nada mais equânime nem mais desejável a uma Justiça que mereça esse nome.

O QUE MUDOU

VI - Quando se compara o que foi provido das ADIs 7156 e 7236 - matéria essa, repita-se, de *pouquíssima importância* se comparada com a relevância dos pontos mantidos -, é possível concluir que se trata de assunto de segunda categoria, ou terceira, dentro dos próprios acórdãos exarados.

Dentro da Constituição existem disposições *mais importantes* que outras, como todos sabem à exaustão. Dentro da literatura sobre cada tema existem obras mais importantes que outras, como é igualmente cediço, e até primário. E dentro de um vasto acórdão com objeto amplo e variado também evidentemente existem assuntos e decisões mais importantes que outras - e foi o que ocorreu quanto a estas ADIs em comento.

Recorde-se: as ADIs tentaram derrubar o que pudessem da Lei nº 14.230/21, e felizmente no que mais importava foram improvidas pelo Supremo Tribunal. O que delas foi provido a nosso ver *pouca diferença faz* no direito público.

VII - Vamos aos pontos alterados, sem ordenamento por qualquer critério. Os artigos mencionados a seguir são todos da Lei nº 8.429/92 com a redação dada pela Lei nº 14.230/21.

Art. 17-D.

O STF 'retocou' a previsão de que a ação por ato de improbidade não substitui a ação civil pública, e manteve a definição de que a ação por improbidade tem natureza civil e sancionatória, sempre porém dentro dos limites da lei da improbidade modificada pela Lei nº 14.230/21.

Francamente, muita diferença não ensejou ao direito a decisão - se é que alguma -, podendo aplicar-se adaptadamente o provérbio italiano sobre a filosofia, segundo o qual, neste caso, *la decisione è tale che, colla quale o senza la quale, il mondo rimane tale e quale ...*

Art. 1º, § 8º.

Foi mantida a regra de que não existe improbidade em caso de divergência de interpretação, mas excluiu dessa regra a hipótese de ter havido dolo ou erro grosseiro, o que será decidido no julgamento - e já se percebe o grau de subjetividade envolvido, porque o erro para um julgador pode ter sido grosseiro, e para outro apenas leve e escusável. O fundamento da decisão quanto a esse ponto resta fundamental, portanto.

Em qualquer dessas hipóteses (dolo ou erro grosseiro) configura-se a improbidade, reza a regra.

Art. 23, *caput* e §§ 4º e 5º.

Caiu a regra anterior de que após a interrupção da contagem o anterior prazo de 8 anos cairia para 4 anos. Pela decisão do STF após cessada a interrupção o prazo torna a correr por 8 anos, e o teto para a contagem é de 20 anos, após o quê prescreve a ação de improbidade.

Endureceu nitidamente a regra, portanto, voltando o direito à estatuição anterior à Lei nº 14.230/21. Os *condenadores*, que geralmente são preguiçosos que deixam tudo para a última hora, seguramente festejam. Mas não nós, que pugnamos por um Estado mais ágil e menos paquidérmico.

VIII - Art. 12, § 1º.

A lei limitava a perda da função pública, pelo condenado, àquela exercida ao tempo do ato inquinado ímprobo. A

decisão do STF ampliou a possibilidade de restrição, permitindo ao julgador que amplifique a esfera dos postos públicos de trabalho, estendendo a restrição de novas admissões a outros postos ocupados pelo réu, em decisão justificada - o que de resto constitui obrigação *constitucional* de qualquer decisão judicial, condenatória ou absolutória.

Com rigorosa certeza em alguns casos se justifica a ampliação máxima da esfera pública atingida, enquanto que em outros casos não, sendo razoável que apenas a esfera onde o condenado praticou o ato o exclua de novas nomeações pelo período da condenação.

Tudo vai, a nosso ver, da justificativa para uma eventual ampliação do universo de postos de trabalho, exercidos pelo condenado em entes públicos diversos.

Art. 16, §§ 3º e 10.

O assunto é a indisponibilidade de bens, que na forma anterior para ser deferida era exigida nos autos a prova de urgência da medida. Com a nova decisão do STF a regra foi flexibilizada, passando a ser admitida tanto a tutela de urgência quanto a presunção de urgência, também sempre justificadamente.

A nós, insignificante escriba do direito público, parece que, ainda que ocasionalmente permita grandes acertos em certos casos, esta flexibilização quanto ao direito patrimonial alheio pode prestar-se amiúde a grandes violências, injustificáveis por óbvio, como muitas temos observado acontecerem ao longo das últimas décadas de exercício profissional.

E a ruína que tais bloqueamentos patrimoniais acarretam a réus que positivamente não a merecem é constrangedora e aperta a alma de pessoas isentas, e descomprometidas senão com a verdade juridicamente traduzível.

O saldo qualitativo da medida nos parece *negativo*, já que para constranger pessoas e seus direitos exige-se, em países institucionalizados e democráticos, uma fundamentação redonda e cabal, inegligenciável sob qualquer prisma ou pretexto.

Art. 12, §§ 1º, 4º, 9º e 10.

A proibição de o réu condenado contratar com entes públicos podia ficar restrita ao ente no qual praticou o ato inquinado ímprobo, mas a decisão do STF endureceu a regra - até coerentemente com o decidido acerca da proibição de ocupar novos postos públicos de trabalho (v. acima, do art. 12, § 1º) em todo e qualquer ente federativo, vale dizer a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo-se os entes de sua administração indireta.

Se por uma visão do *direito natural* esta decisão se afigura justa e lógica, o que entretanto se observa na prática do direito e da advocacia indica frequente perigo de excessos, e, em nossa visão, punição além do efetivamente merecido - e temos medo de sequer tentar exemplificar neste caso, ante a infindável multifariedade das situações concretas.

Seja como for, nosso direito abriga essa ideia de longa data, o que fica particularmente evidente ao se tratar de licitações.

IX - Art. 21, § 4º.

Uma absolvição penal de réu de ação de improbidade tinha o condão de extinguir a ação por improbidade pelo mesmo fato.

A decisão do STF restringiu essa possibilidade de a ação penal extinguir a ação civil por improbidade apenas se a ação penal decidir pela *inexistência do fato* ou pela *negativa de autoria* do mesmo fato.

Não é mais, portanto, qualquer ação penal que 'enterra' a ação por improbidade pelo mesmo fato. Uma ação penal que, por exemplo, reconheça o fato e a autoria mas que absolva o réu por motivos justificados no processo, essa ação não impede nem restringe a ação civil por improbidade, até porque cada uma tem um foco e um específico propósito jurídico.

Parece absolutamente correto, porque apenas na forma do que o STF aqui decidiu faz sentido que a ação penal 'atropela' aquela por improbidade, e não de outro modo.

Art. 3º, § 1º.

Quanto à responsabilização de sócios e diretores, foi ampliada a regra de que aqueles só responderiam pelo ato julgado ímprobo se dele tivessem tido benefício direto. Passou a ser mais ampla a responsabilidade, abrangendo também os benefícios indiretos.

Considerando a subjetividade na definição ou na delimitação do que sejam ou do que possam ser os benefícios

indiretos, e considerando que a subjetividade é uma péssima ministradora da justiça, não nos agradou a mudança.

Decidir sobre normas subjetivas é a obrigação do juiz, que é juiz para isso mesmo. Mas também reza a mais rasa sapiência das gentes que *não se deve dar sopa para o azar ...* e assim, conhecendo-se o histórico das condenações por improbidade em nosso país, regras que favorecem o aleatório não contam nem jamais contarão com a simpatia dos 'objetivistas'.

Art. 23-C.

Pela regra anterior a responsabilização por irregularidades no manejo de verbas dos partidos políticos e de fundações políticas se daria apenas pela legislação especial (específica) dos partidos políticos.

Ampliou-se punibilidade, passando a admitir-se, além daquela responsabilização específica, aquela outra advinda da lei de improbidade.

A nós parece difícil existir instituição mais indefinida, complexa, propositadamente impenetrável, e com isso misteriosa, que a dos partidos políticos. Ninguém enxerga onde estão, onde começam e onde terminam, nem qual o seu papel social exato e relevante, porém consomem oceanos de dinheiro público, que saem dos bolsos do povo.

Desse modo, sujeitar as contas partidárias a mais um crivo legislativo-fiscalizatório nos parece medida acertada e meritória, que saudamos.

X - Art. 17, § 10-F, inc. I.

Antes desta decisão do STF o juiz da ação de improbidade ficava jungido, peado ou atado ao tipo infracional indicado pelo autor da ação, não podendo deliberar com outro fundamento.

Mudou *perigosamente* a regra, e agora o juiz pode alterar o fundamento do pedido, com base no que foi apurado na instrução processual.

Muito perigosa e francamente ruim esta alteração da regra graças às ADIs em comento, porque permite ao magistrado - já que a regra não lhe fixa limites objetivos - virar de pernas para o ar e ponta-cabeça os fundamentos do pedido formulado em juízo, o que pode chegar a paroxismos até embaraçosos da seriedade do julgamento.

A regra clássica e principiológica de que o juiz não pode decidir *extra petita* (a mais e fora do que foi pedido) ou *ultra petita* (decisão correta mas com condenação além do que foi pedido) resta seriamente ameaçada.

Essa regra é depositária de grande parte da *segurança jurídica* tão imprescindível à vida e ao plexo de direitos do cidadão, em juízo disputados. Resta significativamente prejudicada a defesa de quem possa sofrer pena além daquela pedida pelo autor, ou de sofrer condenação que simplesmente não pedida.

Uma coisa nem sempre implica, entretanto, na outra: pode ser que o juiz mude o fundamento do pedido sem a final julgar *extra* ou *ultra petita*. Mas outra vez aqui se favorecem - respeitosamente e sem embargo do discernimento do Judiciário -

decisões um tanto desgarradas da própria pretensão dos autores das ações de improbidade.

E ainda com respeito, quem não sabe pedir em juízo que aprenda com seus próprios erros e percalços, não parecendo ser o papel dos juízes ensiná-lo a bem enquadrar seus pedidos.

Art. 17-B, § 3º.

Pela normação anterior a definição final do dano apurado na ação de improbidade dependia da oitiva e manifestação do Tribunal de Contas com jurisdição territorial sobre o ato decidido como ímprobo.

Mudou a regra e excluiu aquela oitiva e aquela manifestação, de modo que neste momento não mais o juiz precisará consultar o TC sobre aquela conta apurada na ação, a qual será decidida e precisada na própria ação, pelos métodos tradicionais de perícia, arbitragem e/ou outros próprios do tema, consignados na legislação processual.

A decisão prestigia o Judiciário e sua autonomia, ou seja sua suficiência para decidir todos os eventos e incidentes do processo, inclusive o cálculo do *quantum debeatur*.

Está de acordo com o que com máxima frequência se lê de decisões judiciais que declaram aberta e absolutamente independente o Judiciário do que sobre os mesmos valores em jogo - ou do que o próprio processo cuida - tenham decidido os (jurisdicionalmente respectivos) Tribunais de Contas.

Art. 17-C, a 2º.

Matéria de litisconsórcio passivo e de solidariedade entre réus, mudou o panorama para *admitir solidariedade* entre os réus da ação de improbidade - o que antes não era permitido ao juiz impor -, mas apenas para efeito de sanções.

Se alguns réus na mesma ação são condenados a ressarcir - exemplificando - determinado valor ao erário, e se todos direta ou indiretamente se beneficiaram do ato afinal julgado ímprobo, então pode o juiz dividir o valor a ser ressarcido entre os mesmos réus.

Pode *sim*, como pode *não*, na medida em que eventualmente conclua que apenas um se beneficiou, ou apenas alguns e não todos os réus. Nesse caso poderá dividir o ressarcimento entre os réus beneficiários daquilo, e excluir os não-beneficiários.

Nem sempre precisa ser uma divisão igualitária a que o juiz determine, porque ao fim e ao cabo seria injusta.

E nem tem o menor cabimento, como nunca teve por um só minuto na história judiciária brasileira, a condenação de cada réus ao ressarcimento do valor integral da condenação, mesmo que os réus se tenham beneficiado de alguma parte daquele valor em discussão.

Isso, que muito frequentemente se observou acontecer nos processos, é ou era, mesmo que, se ou quando subsumida da lei, prática *condenável, desleal, desproporcional, injusta, tirânica, despótica*, que significava locupletamento ilícito pelo Estado, que desse modo enriquecia sem causa.

Bom momento da decisão.

Art. 12, § 10.

A lei mandava descontar do período da sanção o tempo decorrido entre a decisão colegiada e o seu trânsito em julgado. Mudou a regra, e esse período, que antecede a *definitivação* da condenação (trânsito em julgado) não mais pode ser descontado.

Ainda que se louve o propósito da regra antiga - evitando sobreonerar o condenado com tempo em cima de tempo de condenação -, estranha-se um pouco a própria regra antiga, uma vez que antes do trânsito em julgado o processo ainda corre e é suscetível de recursos que, a final, podem alterar o seu curso, pró ou contra os réus.

Por esse basilar motivo, ainda que inquestionavelmente prejudicial a réus condenados a sanções temporais - sobretudo antes do trânsito -, o fato é que juridicamente, ou processualmente, faz todo sentido a decisão.

Augura-se apenas que *não demore* a publicação da declaração do trânsito em julgado, eis que pelo atraso da providência cartorária, aí, sim, o réu arcará com esse injustificável ônus.