

OS NOVOS CONTORNOS INTERPRETATIVOS CONFERIDOS À LEI Nº 8.429/1992 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DA ADI 7.236

**THE NEW INTERPRETATIVE CONTOURS GIVEN TO LAW NO. 8.429/1992 BY THE
SUPREME FEDERAL COURT IN THE JUDGMENT OF ADI 7.236**

Artigo submetido em 24 de agosto de 2026

Artigo aprovado em 27 de agosto de 2026

Artigo publicado em 29 de agosto de 2026

Cognitio Juris

Volume 16 – Número 59 – 2026

ISSN 2236-3009

Autor:

Igor Gustavo Sales Silva^[1]

RESUMO: O presente trabalho analisa os contornos interpretativos fixados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 7.236 e nº 7.156, concluído em 1º de julho de 2026, que reexaminaram a constitucionalidade de diversos dispositivos introduzidos na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992)

pela reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021. A ADI 7.236, ajuizada pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) ainda em 2022, questionou cerca de trinta e seis dispositivos da reforma, sob o argumento de que o legislador teria promovido restrições excessivas à responsabilização por atos ímprobos, em detrimento do direito fundamental da sociedade a um governo honesto. O trabalho examina o contexto legislativo da reforma de 2021, os pontos em que o Supremo Tribunal Federal manteve a opção do legislador, notadamente a exigência de dolo específico e a taxatividade do rol do artigo 11, e os pontos em que a Corte declarou a inconstitucionalidade de dispositivos relativos à prescrição, à perda da função pública, à indisponibilidade de bens, à celebração de acordos de não persecução cível e à relação entre as esferas penal e cível de responsabilização. Utiliza-se metodologia de revisão bibliográfica e documental, de natureza qualitativa, com apoio no texto legal, em notícias e documentos do próprio Supremo Tribunal Federal e em produção doutrinária publicada antes e depois da conclusão do julgamento. Conclui-se que a decisão recompôs parcialmente o rigor da lei original, sem descaracterizar o núcleo garantista da reforma de 2021, cabendo à doutrina e à jurisprudência dos tribunais inferiores a tarefa de estabilizar, nos próximos anos, o alcance exato de cada um dos pontos rediscutidos pela Corte.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Lei nº 14.230/2021. ADI 7.236.

ABSTRACT: This study examines the interpretive framework established by the Brazilian Federal Supreme Court (STF) in its joint ruling on Direct Actions of Unconstitutionality No. 7,236 and No. 7,156, concluded on July 1, 2026, which reassessed the constitutionality of several provisions introduced into the Administrative Improbability Law (Law No. 8,429/1992) by the reform enacted through Law No. 14,230/2021. Action 7,236, filed in 2022 by the National Association of Members of the Public Prosecutor's Office (Conamp), challenged approximately thirty-six provisions of the reform, arguing that the legislature had imposed excessive restrictions on accountability for acts of administrative improbity, to the detriment of society's fundamental right to honest government. The study examines the legislative

context of the 2021 reform, the points on which the Supreme Court upheld the legislature's choices, namely the requirement of specific intent (*dolo*) and the closed list of conduct under Article 11, and the points on which the Court declared unconstitutional provisions concerning limitation periods, loss of public office, the freezing of assets, civil non-prosecution agreements, and the relationship between criminal and civil accountability. The research adopts a qualitative bibliographical and documentary methodology, drawing on the statutory text, official Supreme Court communications, and scholarly works published before and after the ruling. It concludes that the decision partially restored the rigor of the original statute without dismantling the due-process-oriented core of the 2021 reform, leaving to scholarship and lower-court case law the task of stabilizing, in the coming years, the precise scope of each point revisited by the Court.

Keywords: Administrative improbity; Law No. 14,230/2021; ADI 7,236.

1 INTRODUÇÃO

A probidade administrativa ocupa posição central na afirmação do modelo republicano brasileiro, na medida em que o artigo 37 e seguintes da Constituição Federal de 1988 impõem à Administração Pública, direta e indireta, a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, cuja violação qualificada pode configurar ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Desde sua edição, a chamada Lei de Improbidade Administrativa (LIA) consolidou-se como um dos principais instrumentos de responsabilização de agentes públicos e de terceiros por condutas que importem enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atentado aos princípios administrativos.

Em 25 de outubro de 2021, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.230, que promoveu ampla reforma na LIA, sob a justificativa declarada de conferir maior segurança jurídica e de aproximar o regime de responsabilização por improbidade das garantias tradicionalmente

associadas ao direito sancionador, sobretudo ao direito penal.

Entre as principais alterações, destacam-se a exclusão da modalidade culposa do ato de improbidade que causa prejuízo ao erário, a exigência de dolo específico para a configuração dos atos que atentam contra os princípios da administração, a transformação do rol do artigo 11 em lista taxativa, a restrição da sanção de perda da função pública ao vínculo ocupado pelo agente no momento do ato, a redução do prazo prescricional após a interrupção e a criação de uma cláusula que afasta a improbidade quando a conduta decorrer de divergência interpretativa da lei baseada em jurisprudência não pacificada.

Pouco depois da sanção da nova lei, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236, na qual questionou cerca de trinta e seis dispositivos introduzidos pela reforma, sob o argumento central de que a Constituição consagra o direito fundamental da sociedade a um governo honesto e impõe ao Estado o dever de assegurar proteção adequada ao patrimônio público, de modo que a lei reformadora teria promovido restrições excessivas à responsabilização por atos ímprobos e interferido indevidamente na atuação institucional do Ministério Público. Ainda em dezembro de 2022, o ministro relator, Alexandre de Moraes, deferiu parcialmente a medida cautelar, suspendendo a eficácia de trechos dos artigos 1º, 12, 17-B, 21 e 23-C da lei.

O julgamento de mérito teve início em 9 de maio de 2024, com a oitiva dos argumentos da Conamp, da Procuradoria-Geral da República e de terceiros interessados, prosseguiu nas sessões de 15 e 16 de maio daquele ano, quando o relator apresentou seu voto, e foi interrompido por pedido de vista do ministro Gilmar Mendes. O processo foi retomado em 24 de abril de 2025, com a apresentação do voto-vista, no qual o ministro divergiu do relator em pontos relevantes, entre eles a validade do parágrafo oitavo do artigo 1º da lei. O julgamento voltou a ser suspenso e somente foi retomado e concluído em sessões de junho e julho de 2026, já em apreciação conjunta com a ADI 7.156, ajuizada pela Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais e

relatada pelo ministro André Mendonça.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal encerrou o julgamento conjunto das duas ações em 1º de julho de 2026, na última sessão plenária do primeiro semestre, tendo o resultado sido divulgado publicamente em 3 de agosto de 2026 e a decisão publicada no Diário Oficial da União em 5 de agosto do mesmo ano. Dos dezessete pontos submetidos a exame pelo colegiado, doze receberam interpretação mais rigorosa em relação ao texto aprovado em 2021, quatro foram mantidos tal como redigidos pelo legislador reformador, e um teve o seu alcance ajustado por interpretação conforme a Constituição.

O presente trabalho tem por objetivo comentar os principais contornos interpretativos fixados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 7.236, examinando tanto os pontos em que a Corte preservou as opções do legislador de 2021 quanto aqueles em que declarou a inconstitucionalidade de trechos da reforma. Interessa também a este estudo situar a decisão no contexto do debate doutrinário que se formou, ao longo dos últimos anos, em torno da natureza garantista da reforma e dos limites da atuação do Poder Judiciário na revisão de opções de política legislativa validamente adotadas pelo Congresso Nacional.

Justifica-se a escolha do tema pela sua atualidade e relevância prática, uma vez que a decisão foi proferida há poucas semanas da elaboração deste estudo, encontrando-se o acórdão ainda pendente de publicação em seu inteiro teor, circunstância que reforça a importância de uma primeira sistematização do conteúdo da decisão, de modo a orientar a doutrina e a prática forense na aplicação da lei reformada e reinterpretada pelo Supremo Tribunal Federal. Do ponto de vista prático, o tema interessa a membros do Ministério Público, magistrados, advogados e gestores públicos que lidam cotidianamente com a aplicação da lei, cuja correta compreensão depende, doravante, da leitura combinada entre o texto legal de 1992, as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 e a interpretação fixada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7.236.

Para o desenvolvimento da pesquisa, adotou-se metodologia de revisão bibliográfica e documental, de natureza qualitativa e exploratória, com exame do texto legal, de notícias e documentos oficiais divulgados pelo Supremo Tribunal Federal e por entidades interessadas no julgamento, além de artigos publicados em revistas e portais jurídicos especializados nos meses anteriores e posteriores à conclusão do julgamento.

O trabalho está estruturado em três eixos temáticos. No primeiro, apresenta-se o contexto da reforma de 2021 e a gênese da ADI 7.236. No segundo, examinam-se os pontos em que o Supremo Tribunal Federal manteve o núcleo da reforma, com destaque para a exigência de dolo e a taxatividade do artigo 11. No terceiro, analisam-se os pontos em que a Corte declarou a inconstitucionalidade de dispositivos relativos à prescrição, à perda da função pública, à indisponibilidade de bens e aos acordos de não persecução cível. Ao final, apresentam-se as considerações finais do estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A reforma de 2021 e a gênese da ADI 7.236

A Lei nº 8.429/1992 nasceu do compromisso constitucional de 1988 com a moralidade administrativa, disciplinando três modalidades de ato de improbidade: o enriquecimento ilícito (art. 9º), o prejuízo ao erário (art. 10) e a violação aos princípios da administração pública (art. 11). Em sua redação original, a lei admitia a responsabilização também a título de culpa nas hipóteses de dano ao erário, o que, segundo parte da doutrina formada sob a vigência do texto original, favorecia a instauração de ações de improbidade fundadas em meros erros administrativos, sem a necessária demonstração de desonestidade por parte do agente público.

A Lei nº 14.230/2021 promoveu extensa reforma nesse cenário, aproximando o regime da improbidade administrativa das garantias tradicionalmente associadas ao direito penal. Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves observam que a reforma buscou distinguir com

maior nitidez o erro administrativo escusável do ato doloso de improbidade, reforçando a exigência de um elemento subjetivo qualificado como pressuposto indispensável da responsabilização. Nesse sentido, a nova redação do parágrafo segundo do artigo 1º da lei passou a exigir, para a configuração de qualquer das três modalidades de improbidade, a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, afastando-se expressamente a modalidade culposa antes prevista no artigo 10 (GARCIA; ALVES, 2024)..

Waldo Fazzio Júnior já alertava, ainda sob a vigência do texto anterior à reforma, que a incidência da culpa entre os elementos subjetivos da improbidade administrativa produzia insegurança na aplicação da lei, por aproximar figuras de gravidade e reprovabilidade muito distintas sob um mesmo regime sancionatório (FAZZIO JÚNIOR, 2016). A opção do legislador de 2021 por eliminar a modalidade culposa do artigo 10 dialoga diretamente com essa crítica, ainda que tenha suscitado, por outro lado, preocupação quanto à eventual impunidade de gestores que, por grave negligência, ainda que não dolosa, causem dano relevante ao patrimônio público.

A reforma também alterou a redação do artigo 11, transformando o antigo rol exemplificativo de condutas que atentam contra os princípios da administração pública em lista taxativa, além de revogar o inciso I, que previa a cláusula geral de violação aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Havia ainda um entendimento de que a antiga modalidade culposa e a cláusula genérica do artigo 11 representavam, muitas vezes, resultado de deficiência da investigação ou de análise jurídica equivocada quanto aos fatos apurados, e não propriamente instrumentos eficazes de combate à corrupção (COGNITIO JURIS, 2024).

Entre as demais alterações relevantes, a Lei nº 14.230/2021 restringiu a sanção de perda da função pública ao vínculo efetivamente ocupado pelo agente no momento da prática do ato de improbidade, reduziu pela metade o prazo prescricional após a sua interrupção, condicionou a decretação de indisponibilidade de bens à demonstração concreta de risco de

dano ou de comprometimento da futura execução da sentença, exigiu a oitiva do Tribunal de Contas para a celebração de acordos de não persecução cível e estabeleceu que a absolvição do agente em ação penal, pelos mesmos fatos, impede o prosseguimento da ação de improbidade. A norma passou a prever, ainda, que não configura improbidade administrativa a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, mesmo quando fundada em jurisprudência não pacificada.

Foi justamente contra esse conjunto de inovações que a Conamp ajuizou, ainda em 2022, a ADI 7.236, sustentando, entre outros argumentos, que a lei reformadora teria deixado de fora do alcance da improbidade condutas graves associadas a organizações criminosas e ao próprio enriquecimento ilícito de agentes públicos, além de promover indevida interferência na atuação institucional do Ministério Público na defesa do patrimônio público. Em dezembro de 2022, ainda em sede de cognição sumária, o relator Alexandre de Moraes deferiu parcialmente a cautelar requerida, suspendendo a eficácia dos artigos 1º, §8º, 12, §1º, 12, §10, 17-B, §3º, 21, §4º e 23-C da lei, na redação dada pela reforma, decisão que já antecipava, em alguma medida, o rigor da posição que viria a prevalecer no julgamento de mérito.

A decisão monocrática do relator não deixou de suscitar críticas na doutrina, que apontou o risco de a suspensão liminar de dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional, antes mesmo da deliberação colegiada definitiva, interferir indevidamente em escolha legislativa legítima e gerar insegurança jurídica na aplicação cotidiana da lei pelos operadores do direito. Essa tensão entre deferência ao legislador e correção judicial de eventuais excessos da reforma haveria de acompanhar todo o desenvolvimento do julgamento da ADI 7.236 ao longo dos anos seguintes.

A tramitação da ADI 7.236 não correu isolada. Meses depois de seu ajuizamento, o Supremo Tribunal Federal recebeu a ADI 7.237, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores da República, questionando pontos próximos da reforma, entre eles a exclusão da

responsabilização por atos culposos e a restrição à sanção de perda da função pública, ações que foram distribuídas por prevenção ao mesmo relator.

Anos mais tarde, o julgamento da ADI 7.236 seria reunido, para deliberação conjunta, à ADI 7.156, ajuizada pela Confederação Nacional dos Servidores e Funcionários Públicos das Fundações, Autarquias e Prefeituras Municipais e relatada pelo ministro André Mendonça, o que revela a multiplicidade de atores institucionais interessados na fixação do sentido definitivo da reforma de 2021.

Também mereceu destaque, ao longo da tramitação, o debate sobre a repercussão geral fixada pelo próprio Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 843.989 (Tema 1.199), no qual a Corte já havia se pronunciado sobre a irretroatividade das disposições mais benéficas da Lei nº 14.230/2021 a atos de improbidade praticados antes de sua vigência. Essa jurisprudência anterior serviu de referência para o exame de diversos dos dispositivos posteriormente impugnados na ADI 7.236, na medida em que delimitava previamente o alcance temporal da própria reforma cuja constitucionalidade material viria a ser discutida no julgamento de mérito.

A demora entre o ajuizamento da ação, em 2022, e a conclusão do julgamento de mérito, apenas em 2026, não é incomum em processos de controle concentrado de constitucionalidade que envolvam matéria de grande repercussão institucional, mas produziu, na prática, um longo período de convivência entre a redação original da reforma, os trechos já suspensos pela cautelar do relator e a expectativa doutrinária quanto ao desfecho final do julgamento.

Esse cenário de transitoriedade normativa foi por vezes apontado pela doutrina como fator adicional de insegurança jurídica na aplicação cotidiana da lei pelos órgãos de persecução e pelos tribunais estaduais e regionais, que precisaram, nesse intervalo, decidir casos concretos de improbidade sem uma palavra final da Corte sobre pontos centrais da reforma.

Nesse contexto de incerteza prolongada, ganhou relevância a distinção, já consolidada na dogmática do controle de constitucionalidade, entre a eficácia da medida cautelar deferida monocraticamente pelo relator e a eficácia definitiva da decisão de mérito proferida pelo colegiado. Enquanto a primeira produz efeitos imediatos, mas sujeitos a referendo do Plenário, a segunda consolida, com força vinculante e efeito erga omnes, o entendimento da Corte sobre a matéria, o que somente veio a ocorrer, no caso da ADI 7.236, com a conclusão do julgamento em 1º de julho de 2026.

2.2 Os pontos mantidos: a exigência de dolo e a taxatividade do artigo 11

Apesar da extensão do rol de dispositivos impugnados, o julgamento da ADI 7.236 preservou, em seus aspectos centrais, o novo modelo sancionatório instituído pela reforma de 2021. O Supremo Tribunal Federal manteve a exigência de dolo para a configuração de qualquer das modalidades de improbidade administrativa previstas nos artigos 9º, 10 e 11 da lei, rejeitando o pedido da Conamp para que fosse restabelecida, ainda que parcialmente, a responsabilização a título de culpa nas hipóteses de dano ao erário.

Fábio Medina Osório sustenta que a distinção entre culpa e dolo, no âmbito da improbidade administrativa, não é meramente terminológica, mas reflete opção de política sancionadora acerca da própria natureza do ilícito de improbidade, que se aproxima, em sua gravidade e em suas consequências, de um verdadeiro ilícito quase penal, a exigir, por isso, elemento subjetivo qualificado como pressuposto da responsabilização (OSÓRIO, 2022). A manutenção da exigência de dolo pelo Supremo Tribunal Federal caminha nessa direção, reforçando a leitura de que a improbidade administrativa não se confunde com a mera irregularidade administrativa ou com o erro escusável de gestão.

O Tribunal também manteve a revogação dos dispositivos do artigo 11 que previam a cláusula geral de violação a deveres genéricos de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, reafirmando a taxatividade do rol de condutas que atentam contra os princípios da

administração pública. Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves observam que a transformação desse rol em lista fechada tende a conferir maior previsibilidade à aplicação da lei, na medida em que reduz a margem de discricionariedade do intérprete na qualificação de determinada conduta como ímproba (GARCIA; ALVES, 2024).

Essa manutenção não afastou, contudo, a crítica de parte da doutrina, para quem a supressão da cláusula geral do antigo inciso I do artigo 11 pode deixar sem resposta adequada condutas gravemente lesivas à moralidade administrativa que não se enquadrem exatamente em nenhum dos incisos remanescentes do dispositivo. Trata-se de tensão semelhante àquela identificada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro entre a segurança jurídica proporcionada por tipos sancionadores fechados e a necessidade de resposta estatal a condutas moralmente reprováveis que, por sua novidade ou complexidade, escapam à previsão literal do legislador (DI PIETRO, 2024).

Ainda no campo dos pontos mantidos, o Supremo Tribunal Federal preservou a regra segundo a qual não configura improbidade a conduta decorrente de divergência interpretativa da lei fundada em jurisprudência não pacificada, embora tenha reafirmado que tal previsão não pode ser interpretada como cláusula aberta de exclusão de ilicitude apta a legitimar qualquer prática administrativa irregular, devendo o intérprete verificar, em cada caso concreto, a existência de controvérsia jurisprudencial genuína sobre a matéria discutida.

Também mereceu exame específico do Tribunal a relação entre a ação penal e a ação de improbidade administrativa. A redação dada pela reforma de 2021 ao parágrafo quarto do artigo 21 impedia, em princípio, o prosseguimento da ação de improbidade sempre que houvesse absolvição do agente em ação penal fundada nos mesmos fatos. Em sessão de 25 de junho de 2026, o Plenário decidiu que a absolvição criminal não encerra automaticamente a ação de improbidade administrativa, restringindo essa consequência às hipóteses em que a sentença penal absolutória reconheça a inexistência do fato ou a negativa de autoria,

preservando-se, nos demais casos, a autonomia das instâncias penal e cível já consolidada pela jurisprudência do próprio Tribunal.

O Supremo Tribunal Federal também decidiu, no mesmo julgamento, que a responsabilização prevista na legislação eleitoral e partidária, aplicável a dirigentes de partidos políticos, não afasta a incidência da Lei de Improbidade Administrativa nos casos de enriquecimento ilícito ou de desvio de recursos públicos, entendimento que preserva a possibilidade de cumulação de esferas de responsabilização diante de um mesmo conjunto de fatos, sempre que voltadas à tutela de bens jurídicos distintos.

A manutenção desses pontos foi recebida com reservas por parte da doutrina mais crítica à reforma de 2021, para quem a exigência de dolo específico, associada à taxatividade do rol do artigo 11, poderia dificultar a responsabilização de agentes públicos em hipóteses de gestão manifestamente temerária, ainda que não plenamente dolosa. Em sentido diverso, autores como Fábio Medina Osório reconhecem que a opção por um modelo sancionador mais rigoroso quanto ao elemento subjetivo tende a reduzir a proliferação de ações de improbidade fundadas em meras irregularidades formais, preservando o instituto para as hipóteses de efetiva desonestidade funcional (OSÓRIO, 2022).

Essa divergência remete a discussão mais ampla sobre a própria natureza jurídica da improbidade administrativa, historicamente descrita pela doutrina como ilícito de natureza civil-administrativa, dotado, todavia, de forte carga sancionatória. José dos Santos Carvalho Filho já observava que as sanções previstas na Lei nº 8.429/1992 apresentam inegável severidade, aproximando-se, em seus efeitos práticos sobre a esfera jurídica do agente público, das consequências típicas do direito penal, o que justificaria a incidência, também nesse campo, de garantias processuais e materiais análogas às do processo penal, entre elas a exigência de dolo (CARVALHO FILHO, 2021).

A manutenção da exigência de dolo pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7.236, lida em

conjunto com a preservação da taxatividade do artigo 11, indica que a Corte optou por não retroceder, nesse específico aspecto, ao modelo mais amplo e indeterminado vigente antes da reforma de 2021, ainda que tenha, como se examinará a seguir, corrigido pontualmente outros trechos da lei reformada considerados incompatíveis com a efetividade da tutela do patrimônio público.

2.3 Os pontos de inconstitucionalidade: prescrição, perda da função pública, indisponibilidade de bens e acordos de não persecução cível

Ao lado dos pontos em que preservou as opções do legislador de 2021, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da reforma, o que levou parte da doutrina a afirmar que a Corte, na prática, reescreveu boa parte do novo regime da Lei de Improbidade Administrativa, endurecendo a interpretação de disposições que haviam abrandado o rigor da lei originária de 1992 (MEGE, 2026).

O primeiro desses pontos diz respeito à prescrição. A redação dada pela Lei nº 14.230/2021 previa que, uma vez interrompido o prazo prescricional, este voltaria a correr pela metade do período originalmente previsto, o que, na prática, reduzia de oito para quatro anos o prazo aplicável após a interrupção. Por maioria de votos, e a partir de proposta apresentada pelo ministro Flávio Dino, o Plenário declarou a inconstitucionalidade dessa redução, mantendo hígido o prazo integral após a interrupção e fixando o prazo prescricional máximo em vinte anos, contado do fato. O colegiado, por unanimidade, reconheceu, todavia, a constitucionalidade das hipóteses de interrupção da prescrição previstas na lei reformada.

O segundo ponto refere-se à perda da função pública. A reforma de 2021 restringia essa sanção ao cargo, emprego ou mandato ocupado pelo agente no momento da prática do ato de improbidade, o que, na prática, permitia que o condenado permanecesse no exercício de outros vínculos com o poder público. A partir de proposta do ministro Dias Toffoli, o Tribunal conferiu interpretação conforme a Constituição ao dispositivo, para estabelecer que a

extensão da sanção aos demais vínculos que o agente mantenha com a Administração Pública constitui a regra, somente podendo ser afastada de forma excepcional e mediante decisão devidamente fundamentada pelo magistrado.

O Plenário também declarou inconstitucional a regra que determinava a contagem retroativa, para fins de cumprimento da sanção de suspensão dos direitos políticos, do período compreendido entre a decisão colegiada de segundo grau e o trânsito em julgado da condenação. Argumentou-se, nesse ponto, que tal previsão criava, por meio de lei ordinária, hipótese indevida de mitigação dos efeitos de sanção prevista diretamente pela Constituição Federal, matéria que não comportaria disciplina distinta por norma infraconstitucional.

Quanto à indisponibilidade de bens, o Tribunal invalidou os trechos da reforma que condicionavam a medida cautelar patrimonial à demonstração concreta de risco imediato de dano ou de comprometimento da futura execução da sentença, admitindo a decretação da indisponibilidade, excepcionalmente, com base em tutela de evidência ou em presunção de urgência, sempre mediante decisão fundamentada que enfrente as particularidades do caso concreto.

A Corte também invalidou a exigência de consulta obrigatória ao Tribunal de Contas competente como condição prévia para a celebração de acordos de não persecução cível pelo Ministério Público, e afastou restrições que limitavam a possibilidade de o magistrado promover o enquadramento jurídico dos fatos narrados na petição inicial, independentemente da qualificação jurídica proposta pelo autor da ação.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro adverte, em obra de referência sobre o tema, que as medidas cautelares patrimoniais previstas na legislação de improbidade cumprem função instrumental indispensável à efetividade da futura decisão de mérito, de modo que restrições excessivamente rígidas à sua decretação podem comprometer, na prática, a reparação do dano ao erário, ainda que a condenação definitiva venha a ser proferida anos depois do

ajuizamento da ação (DI PIETRO, 2024). A posição do Supremo Tribunal Federal na ADI 7.236, ao flexibilizar os requisitos para a decretação da indisponibilidade de bens, dialoga diretamente com essa preocupação de ordem prática.

Em reação à decisão, a Conamp destacou publicamente que o julgamento representou avanço para a proteção do patrimônio público e para a preservação da efetividade do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa (CONAMP, 2026), ao passo que setores da advocacia, já em manifestações anteriores à conclusão do julgamento, haviam externado preocupação quanto ao risco de a atuação do Supremo Tribunal Federal, mediante sucessivas decisões cautelares e, por fim, pelo julgamento de mérito, substituir de forma ampla as escolhas de política criminal e sancionadora legitimamente adotadas pelo Congresso Nacional em 2021 (CONSULTOR JURÍDICO, 2023).

A leitura conjunta dos pontos mantidos e dos pontos invalidados permite identificar um critério relativamente coerente na atuação do Supremo Tribunal Federal ao longo do julgamento: nos aspectos relacionados diretamente à configuração do ilícito de improbidade, isto é, à definição do que constitui ato ímprobo e sob qual elemento subjetivo, prevaleceu deferência às opções do legislador de 2021; já nos aspectos relacionados à efetividade das consequências jurídicas do ilícito, isto é, à extensão das sanções, aos prazos de persecução e aos instrumentos assecuratórios do resultado útil do processo, prevaleceu a preocupação da Corte com a preservação da capacidade estatal de responsabilizar efetivamente os agentes ímprobos.

Esse critério distintivo dialoga com a lição de José dos Santos Carvalho Filho, para quem o regime sancionador da improbidade administrativa deve conciliar, de um lado, garantias mínimas de determinação e previsibilidade na definição do ilícito, e, de outro, instrumentos processuais suficientemente robustos para que a responsabilização, uma vez configurada, não se torne inócua diante da capacidade de dissipação patrimonial ou de perpetuação no exercício de funções públicas por parte do agente condenado (CARVALHO FILHO, 2021). A

decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 7.236, ao manter o rigor na definição do ilícito e, ao mesmo tempo, corrigir excessos nos instrumentos de efetivação da sanção, parece buscar precisamente esse equilíbrio.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame do julgamento da ADI 7.236 permite concluir que o Supremo Tribunal Federal adotou postura de conciliação entre o núcleo garantista da reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021 e a necessidade de preservar a efetividade da Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa. A manutenção da exigência de dolo e da taxatividade do rol do artigo 11 preserva o compromisso da reforma com a segurança jurídica e com a distinção entre o erro administrativo escusável e o ato desonesto, na linha do que já sustentavam autores como Fábio Medina Osório e Waldo Fazzio Júnior mesmo antes da edição da nova lei (OSÓRIO, 2022; FAZZIO JÚNIOR, 2016).

Por outro lado, a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos relativos à prescrição, à perda da função pública, à indisponibilidade de bens e aos acordos de não persecução cível revela que a Corte identificou, nesses pontos específicos, excessos da reforma capazes de comprometer a efetividade da responsabilização por atos de improbidade, sobretudo diante de agentes que dispõem de meios sofisticados para dificultar a reparação do dano ao erário e a execução de sanções patrimoniais.

A convivência entre esses dois planos, o de preservação das garantias introduzidas em 2021 e o de correção pontual de seus excessos, é o traço mais marcante da decisão proferida na ADI 7.236, e tende a orientar, nos próximos anos, tanto a atuação do Ministério Público e dos demais legitimados para o ajuizamento de ações de improbidade quanto a defesa técnica dos agentes públicos e terceiros nela envolvidos.

Cabe registrar, por fim, que o acórdão referente ao julgamento conjunto das ADIs 7.236 e

7.156 ainda não havia sido publicado em seu inteiro teor até a conclusão deste estudo, circunstância que recomenda cautela na fixação de conclusões definitivas sobre determinados aspectos da decisão, notadamente quanto à forma exata de contagem do novo teto prescricional de vinte anos fixado a partir da proposta do ministro Flávio Dino, tema que, segundo já anuncia parte da doutrina especializada, deverá ser objeto de amplo debate nos meses subsequentes à publicação do acórdão (GRECO FILHO, 2026).

A compatibilização definitiva entre a Lei de Improbidade Administrativa, na leitura agora fixada pelo Supremo Tribunal Federal, e os princípios constitucionais da segurança jurídica e da efetividade da tutela do patrimônio público dependerá, portanto, da forma como tribunais e operadores do direito absorverem, na prática cotidiana, os contornos interpretativos aqui examinados.

REFERÊNCIAS

ATLAS PÚBLICO. **STF conclui julgamento de ADIs e declara inconstitucionais dispositivos da reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Atlas Público, 2026.

Disponível em:

<https://atlaspublico.com.br/noticias/stf-conclui-julgamento-de-adis-e-declara-inconstitucionais-77153>. Acesso em: 05 jun. 2026.

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. Diário Oficial da União, Brasília, 3 jun. 1992.

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. Diário Oficial da União, Brasília, 26 out. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo:

Atlas, 2021.

CENTRAL DO DIREITO. **STF retoma julgamento sobre alterações na Lei de Improbidade Administrativa com divergência entre ministros**. Central do Direito, 24 abr. 2025. Disponível em:
<https://centraldodireito.com.br/noticias/stf-retoma-julgamento-sobre-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa-com-divergencia-entre-ministros>. Acesso em: 03 jul. 2026.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **STF avança em julgamento da Lei de Improbidade Administrativa e declara inconstitucionalidade de dispositivos**. CNM, 25 jun. 2026. Disponível em:
<https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/stf-avanca-em-julgamento-da-lei-de-improbidade-administrativa-e-declara-inconstitucionalidade-de-dispositivos>. Acesso em: 06 jul. 2026.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **STF conclui julgamento sobre alterações na Lei de Improbidade Administrativa**. CNM, 1 jul. 2026. Disponível em:
<https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/stf-conclui-julgamento-sobre-alteracoes-na-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 09 jul. 2026.

COGNITIO JURIS. **A nova Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021): análise da ADI 7236 e suas repercussões**. Cognitio Juris, 2024. Disponível em:
<https://cognitiojuris.com.br/a-nova-lei-de-improbidade-administrativa-lei-no-14-230-2021-analise-da-adi-7236-e-suas-repercussoes/>. Acesso em: 04 jul. 2026.

CONAMP – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **STF preserva instrumentos essenciais de combate à improbidade administrativa em julgamento da ADI 7236**. Conamp, 2026. Disponível em:
<https://www.conamp.org.br/imprensa/noticias/stf-preserva-instrumentos-essenciais-de-combate-a-improbidade-administrativa-em-julgamento-da-adi-7236.html>. Acesso em: 12 jul. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. **O que dizer da decisão monocrática do STF na ADI 7.236.**

Conjur, 26 jan. 2023. Disponível em:

<https://conjur.com.br/2023-jan-26/interesse-publico-dizer-decisao-monocratica-stf-adi-7236/>.

Acesso em: 15 jul. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. **Cenário processual da ADI 7.236.** Conjur, 5 maio 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mai-05/cenario-processual-da-adi-7-236/>. Acesso em: 18 ago. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. **Improbidade e relógio processual:** prescrição na ADI 7.236.

Conjur, 17 nov. 2025. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2025-nov-17/improbidade-e-o-relogio-processual-prescricao-intercorrente-em-tempos-de-adi-7-236-df/>. Acesso em: 15 jun. 2026.

CONTEÚDO JURÍDICO. **Adequação necessária ou retrocesso social? Análise das mudanças na lei de improbidade administrativa.** Conteúdo Jurídico, 31 mar. 2023.

Disponível em:

<https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigo/61264/adequao-necessria-ou-retrocesso-social-analise-das-mudanas-na-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 09 jul. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa:** doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa.** 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

GRECO FILHO. **STF conclui o julgamento das ADIs 7156 e 7236:** o novo regime da Lei de Improbidade Administrativa. Greco Filho Sociedade de Advogados, 13 jul. 2026. Disponível

em:

<https://www.grecofilho.com.br/artigos/243/stf-conclui-o-julgamento-das-adis-7156-e-7236-o-novo-regime-da-lei-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 02 jul. 2026.

JOTA. **ADI 7236 e a responsabilização de dirigentes partidários por atos de improbidade**. JOTA, 26 maio 2024. Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/adi-7236-e-a-responsabilizacao-de-dirigentes-partidarios-por-atos-de-improbidade>. Acesso em: 15 ago. 2026.

JOTA. **Prescrição intercorrente em xeque: o impacto da ADI 7236 no combate à corrupção**. JOTA, 10 out. 2025. Disponível em:

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/prescricao-intercorrente-em-xeque-o-impacto-da-adi-7236-no-combate-a-corrupcao>. Acesso em: 10 ago. 2026.

MEGE. **Lei de Improbidade Administrativa após as ADIs 7156 e 7236 do STF: prescrição, indisponibilidade e perda da função pública**. Blog do MEGE, 20 jul. 2026. Disponível em: <https://blog.mege.com.br/lei-de-improbidade-administrativa-adis-7156-7236/>. Acesso em: 18 ago. 2026.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

PIPPI ADVOCACIA. **STF e a Lei de Improbidade Administrativa: ADI 7236**. Pippi Advocacia, 25 ago. 2024. Disponível em: <https://pippiadvocacia.com.br/stf-e-a-lei-de-improbidade-administrativa-adi-7236/>. Acesso em: 08 ago. 2026.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF inicia julgamento de ação contra alterações na Lei de Improbidade Administrativa**. Notícias STF, 9 maio 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=536617&tip=UN>. Acesso em: 08 ago. 2026.

em: 18 ago. 2026.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Relator inicia voto em ação contra mudanças na Lei de Improbidade Administrativa**. Notícias STF, 15 maio 2024. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=537377&ori=1>. Acesso em: 08 ago. 2026.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Pedido de vista suspende julgamento sobre mudanças na Lei de Improbidade Administrativa**. Notícias STF, 16 maio 2024.

Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=537620&ori=1>. Acesso em: 07 ago. 2026.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mais alterações da Lei de Improbidade Administrativa são questionadas no STF**. Notícias STF, 2022. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=494115&tip=UN>. Acesso em: 03 ago. 2026.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF invalida regra da reforma da Lei de Improbidade que reduzia prazo de prescrição**. Notícias STF, 1 jul. 2026. Disponível em:

<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-invalida-reducao-de-prazo-de-prescricao-prevista-na-reforma-da-lei-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 04 ago. 2026.

ZIMMER, Aloísio. **ADI 7236/DF: STF retoma discussão sobre Improbidade Administrativa com Voto Vista do Ministro Gilmar Mendes**. Aloísio Zimmer Advocacia, 24 abr. 2025. Disponível em:

<https://www.aloisiozimmer.adv.br/conteudo/adi-7236-df-stf-retoma-discussao-sobre-improbidade-administrativa-com-voto-vista-do-ministro-gilmar-mendes.html>. Acesso em: 02 ago. 2026.

[1]Assessor de Promotoria no Ministério Público do Estado do Maranhão. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Maranhão. Especialista em Direito Penal. Aprovado no Concurso Público para ingresso no Ministério Público do Estado do Maranhão, no cargo de Promotor(a) de Justiça Substituto(a), regido pelo Edital nº 01/2025-MPMA.