

Guilherme Freire de Melo Barros
Ramon Ouais

PODER PÚBLICO EM JUÍZO

PARA CONCURSOS



16ª EDIÇÃO
revista, ampliada
e atualizada

2026

 **EDITORA**
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO XVIII

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

1. INTRODUÇÃO

A ação de improbidade administrativa insere-se no âmbito do direito processual público, porquanto destinada à apuração e à responsabilização pela prática de atos lesivos à Administração Pública. Seu fundamento constitucional encontra-se no artigo 37, § 4º, da Constituição da República, que dispõe: *“Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”*.

O dispositivo constitucional remete à lei ordinária a tarefa de definir os contornos do sistema de responsabilização por improbidade, fixando as condutas típicas, as sanções aplicáveis e o procedimento para sua apuração.

Em 2 de junho de 1992, foi promulgada a Lei nº 8.429, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Em sua versão original, a lei havia estruturado o sistema de responsabilização em torno de três categorias de atos ímprobos: os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Além disso, permitia a responsabilização por atos culposos nos casos de lesão ao erário (art. 10) e adotava conceito amplo de dolo, considerando suficiente a voluntariedade da conduta.

Esse modelo, embora tenha contribuído para o combate à corrupção, foi objeto de críticas, especialmente pela amplitude das hipóteses de incidência e pela severidade das sanções aplicáveis.

Após quase três décadas de vigência, a Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, promoveu a mais profunda reforma do sistema de improbidade administrativa brasileiro. As alterações abrangeram tanto o direito material – com a exigência de dolo específico, a revogação da modalidade culposa e a reformulação dos tipos do

art. 11 – quanto o direito processual – com a modificação do regime de indisponibilidade de bens, a vedação da remessa necessária e a introdução de normas sobre acordos de não persecução civil.

Eis a síntese das principais modificações:

	Regime anterior	Regime atual
Elemento subjetivo	Dolo genérico; culpa no art. 10	Dolo específico em todos os tipos
Violação a princípios (art. 11)	Rol exemplificativo	Rol taxativo
Defesa prévia	Existente	Inexistente. Cita para contestar
Indisponibilidade de bens	<i>Periculum in mora</i> presumido	Exige demonstração de perigo
Multa civil na indisponibilidade	Incluída	Excluída
Remessa necessária	Aplicável	Vedada
Litisconsórcio	Possibilidade de condenação solidária	Vedada, em regra, a condenação solidária
Prescrição	5 anos (do término do mandato/vínculo administrativo)	8 anos (da ocorrência do fato ou do fim da permanência) 4 anos para prescrição intercorrente

A punição prevista na Lei nº 8.429/92 tem natureza cível, conforme se extrai da parte final do § 4º do artigo 37 (“*sem prejuízo da ação penal cabível*”). Assim, **não** se está diante de diploma normativo que **prevê penas privativas de liberdade**. O agente público que pratica o ato ímprobo pode vir a ser processado e condenado na esfera penal, com base em regramento próprio (Código Penal, Código de Processo Penal e leis penais especiais), mas, no âmbito da Lei nº 8.429/92, as consequências têm natureza estritamente cível: suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens, ressarcimento ao erário, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente, multa civil e proibição de contratar com a Administração Pública ou dela receber benefícios.

Diante de seu caráter sancionador, a própria Lei de Improbidade prevê que são aplicáveis os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador (art. 1º, § 4º). Trata-se de regra importante e afinada com as modificações trazidas pela Lei n. 14.230/2021, que traçou limites mais claros acerca da punibilidade das condutas ímprobas.

2. ALCANCE

As modificações implementadas pela Lei n. 14.230/2021 tiveram como objetivo dar maior racionalidade à Lei n. 8.429/92. Embora tenha havido muitas críticas na imprensa a respeito da Lei, o novo regime buscou concentrar a incidência da improbidade administrativa em **condutas efetivamente dolosas**, conferindo mais segurança jurídica à atuação regular dos agentes públicos no cotidiano da Administração Pública.

Já no § 1º do artigo 1º há a indicação de que os atos de improbidade são aqueles tipificados nos artigos 9º, 10 e 11, fruto de conduta **dolosa**. Além disso, conceitua-se o dolo como “a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito” previsto naqueles dispositivos, com o destaque para o fato de que não basta a voluntariedade do agente (§ 2º). Isso quer dizer que o agente pode ter praticado a conduta prevista como ato de improbidade de forma voluntária, mas sem a intenção dolosa de chegar ao resultado ilícito, o que lhe afasta a punição.

Tendo em vista que a alteração é de 2021, questão fundamental é entender os efeitos intertemporais da nova lei. A matéria foi examinada pelo STF sob o regime da repercussão geral (Tema 1199), oportunidade em que se fixaram as seguintes teses¹:

Tema 1199

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo – DOLO;
- 2) **A norma benéfica da Lei 14.230/2021** – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa –, **é IRRETROATIVA**, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 **é IRRETROATIVO**, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

1. ARE 843989 RG, Relator Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2022.

Como se vê, o STF definiu que a Lei n. 14.230/2021 não retroage para alcançar condenação na modalidade culposa já transitada em julgado. Igualmente, o novo prazo prescricional é irretroativo.

Em 2024, o STJ destacou a possibilidade de aplicação do novo regramento no que toca à comprovação de dolo específico para comprovação do ato ímprobo para processos em curso. Confira-se:

3. A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp 2.031.414/MG, em 9/5/2023, firmou a orientação de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da LIA (com a redação da Lei n. 14.230/2021), adstrita aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado, de acordo com a tese 3 do Tema 1.199 do STF.

4. Acontece que **o STF, posteriormente, ampliou a abrangência do Tema 1.199/STF, a exemplo do que ocorreu no ARE 803568 AgR-segundo-EDv-ED, admitindo que a norma mais benéfica prevista na Lei n. 14.230/2021, decorrente da revogação (naquele caso, tratava-se de discussão sobre o art. 11 da LIA), poderia ser aplicada aos processos em curso.**

5. Tal como aconteceu com a modalidade culposa e com os incisos I e II do art. 11 da LIA (questões diretamente examinadas pelo STF), **a conduta ímproba escorada em dolo genérico** (tema ainda não examinado pelo Supremo) **também foi revogada pela Lei n. 14.230/2021**, pelo que deve receber rigorosamente o mesmo tratamento.

(REsp n. 2.107.601/MG, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 23/4/2024, DJe de 2/5/2024.)

Ou seja, para o STJ, a conduta fundada apenas em dolo genérico, após as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, não configura improbidade administrativa. Para os casos ainda não cobertos pela coisa julgada, o novo parâmetro retroage para descaracterizar condutas fundadas apenas em dolo genérico.

A tutela jurídica da Lei alcança (art. 1º, §§ 5º-7º):

- Organização do Estado e o exercício de suas funções;
- Integridade do patrimônio público e social do Executivo, Legislativo e Judiciário;
- Administração Direta e Indireta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal;
- Entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício de entes públicos ou governamentais;
- Entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento

de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Tão importante quanto estabelecer o alcance da Lei é delimitar as situações em que a atuação do agente público não configura improbidade administrativa. O artigo 1º traz duas regras importantes a esse respeito. A primeira é a de que “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (§ 3º). A segunda proteção dada ao agente público está ligada à divergência na interpretação da lei. Prevê o § 8º que **não configura improbidade** a conduta (ação ou omissão) adotada com base **em jurisprudência não pacificada** – ainda que posteriormente venha a prevalecer interpretação diferente da que vinha sendo praticada pelo servidor.

O STJ também esclareceu que a taxatividade do art. 11 da Lei de Improbidade não elimina, por si só, hipóteses específicas de improbidade previstas em legislação extravagante. No AgInt no AgInt no AREsp n. 1.479.463/SP, a Primeira Turma examinou conduta consistente no uso de telefone funcional da Câmara Legislativa para fins particulares e eleitorais. Embora tenha reconhecido a aplicação das normas benéficas da Lei nº 14.230/2021 aos processos sem trânsito em julgado, o Tribunal entendeu que a revogação do antigo inciso I do art. 11 da LIA não afastou a tipicidade de condutas expressamente previstas no art. 73 da Lei nº 9.504/1997. Segundo o acórdão, essas hipóteses “se agregam ao rol taxativo previsto no art. 11 da LIA”, por força do art. 1º, § 1º, e do art. 11, § 2º, da Lei de Improbidade. A condenação foi mantida, mas a pena de suspensão dos direitos políticos foi afastada, em razão da nova redação do art. 12, III, da LIA².

3. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei n. 8.429/1992 estabelece o rol de condutas que são consideradas atos de improbidade administrativa.

A divisão legal é feita com base na consequência danosa do ato, de modo que se distinguem entre atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Por sua vez, o pedido pode ser dirigido a diferentes cominações, a serem aplicadas isolada ou cumulativamente, conforme previsão dos incisos do artigo 12.

2. AgInt no AgInt no AREsp n. 1.479.463/SP, rel. Min. Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, j. 3.12.2024.

Conforme frisado no item anterior, o objetivo da legislação em análise é sancionar a conduta dolosa.

3.1. Atos que importam em enriquecimento ilícito

O artigo 9º prevê quais são as condutas que caracterizam ato de improbidade gerando enriquecimento ilícito. O *caput* do dispositivo identifica o que se entende por enriquecimento ilícito: auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função ou emprego público. A conduta, insista-se, precisa ser praticada dolosamente.

Em seguida, os incisos do artigo 9º listam, em rol exemplificativo, atos de improbidade que geram enriquecimento ilícito. Confira-se:

ROL DE CONDUTAS – ENRIQUECIMENTO ILÍCITO
I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;
II – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;
III – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;
IV – utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades;
V – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;
VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei;
VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

ROL DE CONDUTAS – ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

- VIII – aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;
- IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;
- X – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;
- XI – incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;
- XII – usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei

O artigo 12, inciso I prevê as cominações cabíveis para o artigo 9º, conforme o quadro a seguir:

COMINAÇÕES CABÍVEIS

- perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos
- pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial;
- proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos

3.2. Atos que causam prejuízo ao erário

O artigo 10 lista condutas que causam prejuízo ao erário. Nesse caso, o enriquecimento do agente não faz diferença. O traço distintivo é o desfalque ao caixa público. Mais uma vez, a Lei de Improbidade trabalha com um rol exemplificativo de condutas – repare o leitor no uso da expressão ‘notadamente’ no *caput* do dispositivo.

ROL DE CONDUTAS – PREJUÍZO AO ERÁRIO

- I – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;
- II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

ROL DE CONDUTAS – PREJUÍZO AO ERÁRIO

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

O artigo 12, inciso II, prevê as cominações cabíveis para o artigo 10, conforme o quadro a seguir:

COMINAÇÕES CABÍVEIS

- perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância;
- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos;
- pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano; e
- proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos

Em 2024, o Superior Tribunal de Justiça assentou que **as sanções previstas no art. 12, II, da Lei de Improbidade Administrativa** – notadamente a suspensão de direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios – **também se aplicam aos particulares que tenham concorrido para a prática do ato ímprobo**. O Tribunal destacou que a suspensão de direitos políticos afeta, ao menos, o exercício do direito de voto e a elegibilidade futura; além disso, a vedação de contratar com o Poder

Público produz efeitos concretos ainda que o réu não exerça atividade empresarial no momento da condenação, dado o potencial de atuação futura³.

Também em 2024, o STJ examinou o direito intertemporal para avaliar a necessidade de efetivo prejuízo ao erário. A Primeira Turma entendeu que, **após a vigência da Lei n. 14.230/2021, não se admite a condenação por ato ímprobo fundada em presunção de dano, inclusive para os processos ainda em curso**. O Tribunal ressaltou que a admissão do dano *in re ipsa* decorria de construção jurisprudencial, e não de texto legal expresso, razão pela qual não pode prevalecer diante da opção legislativa superveniente que exige comprovação concreta do prejuízo⁴.

3.3. Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública

Por fim, o artigo 11 se ocupa de condutas que atentam contra os princípios da Administração Pública. Nesse caso, considera-se que **o rol é taxativo**. Vejamos:

ROL DE CONDUTAS – VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
I – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
II – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;
IV – negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;
V – frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;
VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;
VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.
VIII – descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.
IX – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)
X – (revogado); (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

3. REsp n. 1.735.603/AL, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 3/9/2024.

4. REsp n. 1.929.685/TO, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/8/2024.

ROL DE CONDUTAS – VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

XI – nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

XII – praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

É importante observar que, nessas situações, o enriquecimento do agente público é irrelevante para a configuração do ilícito. O artigo 12, inciso III prevê as cominações cabíveis para o artigo 11, conforme o quadro a seguir:

COMINAÇÕES CABÍVEIS

- pagamento de multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e
- proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos

Observa-se que o artigo 12, inciso III, não mais prevê a suspensão dos direitos políticos como sanção para os atos ímprobos previstos no art. 11. Em 2024, o STJ confirmou tal interpretação, destacando que, “após o advento da Lei nº 14.230/2021 não mais subsiste a condenação de suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública⁵”.

Outra questão relevante diz respeito às consequências da revogação de incisos do artigo 11 pela Lei n. 14.230/2021 (incisos I, II, IX e X). O STJ tem reconhecido a chamada **continuidade típico-normativa**: embora determinados incisos tenham sido formalmente revogados, a conduta pode permanecer subsumida a outro dispositivo legal; assim, a revogação do dispositivo não implica, por si só, atipicidade, caso o fato continue previsto em outra disposição normativa.

Em 2025, a Segunda Turma do STJ reforçou esse entendimento ao analisar caso de contratação sem licitação voltada a beneficiar parentes do agente público. Embora a conduta houvesse sido originalmente enquadrada no revogado inciso I

5. AREsp n. 1.417.207/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 17/9/2024.

do art. 11, o Tribunal reconheceu que ela encontra correspondência no inciso V do mesmo artigo, mantendo-se a tipicidade. Confira-se:

3. Em que pese a revogação do art. 11, inciso I, da LIA, a conduta imputada ao réu poderia se enquadrar no inciso V do art. 11, da LIA, haja vista que o acórdão evidencia não apenas a ilegalidade na contratação desprovida de licitação, mas também o **dolo específico do agente. Presente a continuidade típico-normativa.**

4. O dolo específico da improbidade administrativa (art. 1º, § 2º e art. 11, §§ 1º e 2º da Lei n. 8.429/92, com redação dada pela Lei n. 14.230/21) é formado pela voluntariedade do ato, consciência da ilicitude pelo agente e existência do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, aferível pelas circunstâncias e provas do caso concreto.

5. As instâncias ordinárias constataram a má-fé e o dolo voltado à contratação sem licitação para beneficiar indevidamente a outrem, em desarmonia com o interesse público, haja vista que o acórdão recorrido consignou que a contratação se deu no intuito de beneficiar parentes do réu.

6. Diante da superveniência da Lei n. 14.230 de 2021 e da nova redação conferida ao art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa, deve-se aplicar retroativamente tal previsão mais benéfica ao réu, para afastar a penalidade de suspensão dos direitos políticos.

7. Agravo interno parcialmente provido.

(AgInt nos EDcl no AREsp n. 2.047.048/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 16/9/2025, DJEN de 23/9/2025.)

Do julgado extraem-se três pontos relevantes. Primeiro, a aplicação concreta da continuidade típico-normativa, que impede que a mera reorganização dos incisos do artigo 11 beneficie o agente cuja conduta continua prevista na lei como ímproba. Segundo, para que a subsunção seja possível, é necessário que o agente tenha agido com dolo específico, caracterizado pela voluntariedade, consciência da ilicitude e finalidade de obter proveito indevido⁶. Terceiro, a nova redação do inciso III do artigo 12 – que não mais contempla a sanção de suspensão de direitos políticos para os casos do artigo 11 – retroage para alcançar os processos em curso, por cuidar-se de norma mais benéfica.

6. Também em 2025, a Segunda Turma analisou caso de publicidade institucional utilizada para promoção pessoal de agente político. A conduta, antes enquadrada no caput e no inciso I do art. 11, passou a ser expressamente contemplada pelo inciso XII do mesmo artigo, incluído pela Lei n. 14.230/2021. Assim, a essência da conduta vedada foi mantida, tratando-se de continuidade típico-normativa sem impacto substancial na situação jurídica do réu (REsp n. 2.175.480/SP, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 18/2/2025).

3.4. Outras situações de improbidade

É dever do servidor apresentar declaração de bens anualmente ao seu ente público (art. 13). A não entrega da declaração ou a prestação de informações falsas gera a pena de demissão do agente público (§ 3º).

Como frisado, um importante aspecto da reforma da Lei de Improbidade Administrativa foi a ênfase do dolo específico como elemento chave para punição do agente público. Em 2022, o STJ analisou situação em que o município fizera a contratação de servidores temporários sem concurso público, tendo por base autorização em legislação local. A matéria foi julgada como recurso repetitivo – **tema 1108**. Confira-se:

Tema 1108

A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública.

A tese fixada pelo STJ reforça a mudança legislativa na Lei n. 8.429/92, ou seja, a improbidade administrativa demanda um dolo específico. No presente caso, a contratação de servidores temporários tomara por base lei municipal autorizadora. O ato normativo entra no ordenamento jurídico com a presunção de constitucionalidade e validade. Portanto, quem age conforme o ato normativo não pode ser responsabilizado por improbidade – ressalvada alguma situação específica com elementos probatórios claros.

3.5. Prosseguimento da ação para fins de ressarcimento

O STJ firmou tese em recurso repetitivo para destacar que é possível a persecução de ressarcimento do dano ao erário, ainda que estejam prescritas as demais sanções do artigo 12.⁷ Confira-se:

Tema 1089

Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92.

Entenda-se bem o sentido do Tema.

7. REsp 1899455/AC, Rel. Min. Assusete Magalhães, 1ª Seção, julgado em 22/09/2021.

De início, é preciso alertar que o tema acima não trata de situação de direito intertemporal – isto é, o impacto do art. 23 da Lei 14.230/2021. Isso porque, como vimos na seção 2 deste capítulo, o STF firmou entendimento de que o “**novo regime prescricional** previsto na Lei 14.230/2021 é **irretroativo**, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei” (Tema 1199 de repercussão geral).

Como registrado na ementa do REsp 1.901.271/MT, que deu origem ao Tema 1089 do STJ, o Ministério Público Federal ajuizou ação de improbidade contra o ex-Prefeito do município de Várzea Grande e contra outros quatro réus. Com relação a um dos réus, o magistrado reconheceu a prescrição para aplicar as sanções do artigo 12, porém determinou o prosseguimento da ação “apenas no que diz respeito ao pedido de ressarcimento ao erário”. A parte interpôs recurso, e o Tribunal deu provimento ao agravo, declarando extinto o processo com relação ao agravante.

Essa decisão – que havia excluído o réu contra a qual havia se operado a prescrição – foi desafiada por recurso especial, que se tornou representativo da controvérsia. A fundamentação empregada é que “se mostra lícita a **cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva nesta ação, quando sustentada nas disposições da Lei nº 8.429/1992**” e que, portanto, “a declaração da prescrição das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa não impede o prosseguimento da demanda quanto à pretensão de ressarcimento dos danos causados ao erário⁸”.

Observe-se, portanto, que o raciocínio é singelo: uma vez que é possível cumular pedidos na ação de improbidade, a prescrição com relação a um deles (o pedido de aplicar sanções) não compromete a pretensão ao ressarcimento, cuja imprescritibilidade foi reconhecida pelo STF nos casos de ato doloso de improbidade (Tema 897 de repercussão geral).

Expandindo tal raciocínio, em 2025, o STJ entendeu que a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021, que tornou atípicas as condutas fundadas em dolo genérico (e também as fundadas em culpa⁹), impede a aplicação das sanções, mas não prejudica a continuidade da ação para fins de ressarcimento ao erário:

2. A jurisprudência deste STJ sedimentou que, tal como ocorrido com a modalidade culposa e com os incisos I e II do art. 11 da LIA, a conduta ímproba fundamentada no dolo genérico também foi revogada pela Lei n. 14.230/2021. Destarte, no caso concreto, à míngua de dolo específico dos agentes, impõe-se a absolvição das imputações de improbidade administrativa.

8. REsp n. 1.899.407/DF, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 22/9/2021.

9. Com o advento da Lei 14.230/2021, não há mais atos de improbidade na modalidade culposa. Isso gera a atipicidade superveniente dessas condutas.

3. A despeito da atipicidade superveniente da conduta, por falta de dolo específico, no caso vertente, persiste a condenação com base na efetiva lesão ao erário, de modo que é imperioso prosseguimento da demanda visando, tão somente, o ressarcimento dos danos experimentados pelo ente público.

(AgInt no AREsp n. 1.994.350/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 22/9/2025, DJEN de 26/9/2025.)

Note-se que, **diferentemente do caso do Tema 1089, o julgado acima versa sobre direito intertemporal**, isto é, sobre o impacto da Lei nº 14.230/2021 sobre relações jurídicas iniciadas antes de sua vigência. A retroatividade da lei mais benéfica gerou a atipicidade da conduta, tornando inviável aplicar as sanções do artigo 12 da Lei de Improbidade. Porém, o ressarcimento ao erário permanece possível.

3.6. Independência de instâncias e vedação ao *bis in idem*

A Lei de Improbidade Administrativa convive com outros regimes sancionatórios — penal, administrativo-disciplinar e, mais recentemente, o da Lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013). Essa coexistência exige o exame de dois vetores complementares: de um lado, a independência entre as instâncias; de outro, os limites à sobreposição de sanções pelo mesmo fato.

Tais vetores foram disciplinados no art. 21, §§ 1º a 5º, da Lei de Improbidade, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021:

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

(...)

§ 1º Os atos do órgão de controle interno ou externo serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público.

§ 2º As provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente.

§ 3º As sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria.

§ 4º A absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal). (Vide ADI 7236)

§ 5º Sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos desta Lei.

Os §§ 1º e 2º reafirmaram a autonomia decisória do Poder Judiciário em relação aos órgãos de controle interno e externo. O dispositivo, entretanto, exige que o juiz considere os atos e as decisões dos órgãos de controle a respeito da conduta do agente.

O § 3º consagrou a “independência mitigada” entre as instâncias, estabelecendo que apenas as sentenças civis e penais que reconheçam **a inexistência do fato** ou **a negativa de autoria vinculam o julgador**. Fora dessas hipóteses, subsiste a autonomia do juízo para examinar a responsabilidade pelo ato ímprobo.

O § 4º, em contradição parcial com o § 3º, estabelece uma prevalência absoluta da esfera penal, afirmando haver comunicação com “todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal)”. Porém, tal dispositivo encontra-se com eficácia suspensa por força da ADI 7236 MC¹⁰. Desse modo, vige, no momento, o disposto no § 3º, inclusive para as decisões da esfera criminal.

Nesse sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reafirmou essa compreensão após a reforma legislativa, mantendo a condenação por improbidade administrativa de agente público que havia sido absolvido na esfera criminal por atipicidade da conduta. Confira-se:

“6. Como decido na origem, a absolvição criminal com fundamento na atipicidade da conduta não faz coisa julgada no cível, considerando a independência das instâncias que, ademais, consta do próprio art. 37, § 4º, da CF: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

(...)

8. O entendimento jurisprudencial aplicado pela origem está de acordo com o disposto no art. 21, § 3º, da Lei 8.429/1992 (na redação da Lei 14.230/2021), no sentido de que as “sentenças civis e penais produzirão efeitos em relação à ação de improbidade quando concluírem pela inexistência da conduta ou pela negativa da autoria”.

(...)

10. Apesar de o disposto no art. 21, § 4º, da Lei 8.429/1992 (...) tal disposição está suspensa por liminar deferida na ADI/STF 7.236 (...).

(AgInt no REsp n. 1.991.470/MG, rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/6/2024, DJe de 2/7/2024.)”

10. ADI 7236 MC, Relator(a): “ALEXANDRE DE MORAES”, dec. monocrática, julgado em 27-12-2022.

Em 2026, o STF aplicou essa lógica à **relação entre a ação de improbidade administrativa e crime eleitoral**. Ao julgar o **Tema 1260** de repercussão geral, a Corte assentou que **o mesmo fato pode configurar crime eleitoral de “caixa dois” e ato de improbidade administrativa, sem que a dupla responsabilização caracterize *bis in idem***. A autonomia entre as instâncias somente é mitigada quando a Justiça Eleitoral reconhece a inexistência do fato ou a negativa de autoria. Além disso, o STF definiu que a ação de improbidade deve ser processada e julgada pela Justiça Comum, e não pela Justiça Eleitoral:

Tema 1260

(I) **É possível a dupla responsabilização por crime eleitoral caixa dois (art. 350 do Código Eleitoral) e ato de improbidade administrativa** (Lei 8.429/1992), pois a independência de instâncias exige tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (civis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa; (II) **Reconhecida, na instância eleitoral, a inexistência do fato ou negativa de autoria do réu, a decisão repercute na seara administrativa;** (III) **Compete à Justiça Comum processar e julgar ação de improbidade administrativa por ato que também configure crime eleitoral**¹¹.

O precedente não estabelece que a prática de “caixa dois” configure automaticamente ato de improbidade administrativa. A responsabilização com base na Lei nº 8.429/1992 pressupõe a demonstração dos requisitos próprios do ato ímprobo. O que o STF afastou foi a alegação de que a persecução penal eleitoral excluiria, por si só, a responsabilização por improbidade. Além disso, a Corte deixou claro – o que é uma decorrência lógica da autonomia das instâncias – que a existência de processo, na Justiça Eleitoral, sobre “caixa dois” não interfere na competência da Justiça Comum para processar e julgar a ação de improbidade.

Por fim, o § 5º trata do segundo vetor do sistema, qual seja, a vedação ao *bis in idem*. Embora as instâncias sejam independentes, a lei impõe **“compensação” de sanções de mesma natureza** eventualmente aplicadas em outras esferas, evitando sobreposição material de penalidades pelo mesmo fato.

Essa lógica foi aprofundada pelo STJ no exame da interação entre a Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção. Em 2025, a Primeira Turma enfrentou diretamente a alegação de *bis in idem* decorrente da utilização concomitante dos dois diplomas:

11. ARE 1.428.742/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 9.2.2026, DJe de 5.3.2026.