



G7 JURÍDICO

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria

Direito Administrativo

Prof. Landolfo Andrade

Direito Administrativo

Aula na íntegra · 42:47

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria

Olá, meus amigos, sejam todos muito bem-vindos à semana de atualização jurídica do G7 Jurídico. Para aqueles que não me conhecem, muito prazer. Sou o professor Landolfo Andrade, responsável nesta casa pelas disciplinas Direito do Consumidor, Improbidade Administrativa, Interesses Difusos e Coletivos e Princípios Institucionais do Ministério Público.

Nesta semana de atualização, eu trabalharei com vocês a temática improbidade administrativa, mais especificamente o que de mais importante aconteceu no segundo semestre de 2025. E eu já adianto que as principais atualizações são todas na esfera jurisprudencial. Não houve mudança legislativa a ser destacada. Nós vamos trabalhar basicamente decisões dos tribunais de superposição, e o segundo semestre de 2025 foi rico em decisões do Supremo e do STJ na temática improbidade administrativa. Eu selecionei as principais: são oito julgados muito importantes, e nós vamos trabalhá-los a partir de agora.

Olha só, a primeira decisão tem a ver com a sanção de perda da função pública. A sanção de perda da função pública pode ser aplicada às modalidades dos artigos 9º e 10 da Lei de Improbidade Administrativa. Antes da reforma, eu podia aplicar essa sanção para as três modalidades, inclusive para o ato ofensivo aos princípios da administração pública tipificado no artigo 11. Agora, não mais. Desde 2021, a partir da Lei 14.230 de 2021, apenas as modalidades dos artigos 9º e 10 podem ser penalizadas com a sanção de perda da função pública.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

E sobre a sanção, o que nós vamos discutir agora é o seguinte: eu posso converter a sanção de perda da função pública em cassação da aposentadoria? Imagine a seguinte situação hipotética. Um agente público praticou um ato de improbidade administrativa da modalidade do artigo 9º, enriquecimento ilícito. Foi processado e condenado, e a ele aplicada na sentença a sanção de perda da função pública. Essa sanção só produz efeitos depois do trânsito em julgado da sentença condenatória. Então ele continua no cargo enquanto se vale dos recursos e, antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, ele se aposenta, e ele não está mais, portanto, no exercício da função pública quando advém o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

E a grande discussão que surge é a seguinte: eu posso converter essa perda da função pública em cassação da aposentadoria, que é superveniente à sentença e anterior ao trânsito em julgado da sentença condenatória? Antes da reforma promovida na lei, havia uma discussão em doutrina e em jurisprudência. Para a doutrina amplamente majoritária, não era possível essa conversão. Por quê? Porque a Lei de Improbidade não prevê essa possibilidade. Estamos falando de direito sancionador. Sanção é norma restritiva de direitos. A perda da função pública é uma sanção que extingue o vínculo jurídico administrativo entre o agente infrator e o ente lesado. Quando ele preenche os requisitos e adquire a aposentadoria, extingue-se esse vínculo jurídico e nasce um outro vínculo jurídico administrativo que tem natureza previdenciária, que com o primeiro não se confunde. Então, como não há uma previsão na Lei de Improbidade da possibilidade dessa conversão ou da aplicação imediata da sanção de cassação da aposentadoria, não é possível fazer essa conversão. E era este o entendimento da Primeira Seção do STJ. Isso antes da reforma.

De outro lado, algumas vezes na doutrina — cito aqui o professor Wallace Paiva Martins Júnior — advogavam a ideia de que é possível sim converter a perda da função pública em cassação da aposentadoria. O fundamento: eles alegavam que o regime jurídico da aposentadoria é uma mera continuidade do regime jurídico anterior, do vínculo jurídico administrativo anterior e, por isso, também podia ser extinto pela sanção de perda da função pública, que se convertia em cassação da aposentadoria. E esse entendimento havia sido adotado pelo Supremo Tribunal Federal, em decisão da Primeira Turma, da relatoria do ministro Alexandre de Moraes.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Então veja, havia um impasse em nossos tribunais de superposição. E era inclusive difícil para o examinador fazer uma pergunta nessa temática. Posso ou não converter a sanção de perda da função pública em cassação da aposentadoria? Primeira Seção do STJ? Não pode. Primeira Turma do Supremo? Pode. E nenhuma dessas decisões tinha força vinculante.

Mas a Primeira Seção do STJ, revisitando esse tema e depois de algumas outras decisões da Primeira Turma do Supremo no mesmo sentido, mudou o seu entendimento e se alinhou à decisão da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal. Passou a decidir pela possibilidade da conversão da sanção de perda da função pública em cassação da aposentadoria. Está aí na tela um resumo do que eu acabei de dizer: aplicabilidade da sanção de perda da função pública aos aposentados. A Primeira Seção do STJ, revisitando esse tema em consonância com a decisão da Primeira Turma do Supremo, decidiu que é possível sim a conversão da pena de perda de cargo público em cassação de aposentadoria na fase de cumprimento de sentença de ação de improbidade administrativa. É uma decisão da Primeira Seção, num processo que corre em segredo de justiça, da relatoria do ministro Paulo Sérgio Domingues, com data de julgamento de 2 de outubro de 2025.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Portanto, hoje, dia 19 de dezembro, em que eu gravo essa aula, tanto o Supremo Tribunal Federal quanto o STJ admitem a conversão da pena de perda da função pública em cassação de aposentadoria na fase de cumprimento de sentença de ação de improbidade administrativa. Agora, o examinador já pode fazer essa pergunta, inclusive em prova preambular. É possível a conversão? Sim, inclusive esse é o entendimento tanto do Supremo Tribunal Federal quanto do Superior Tribunal de Justiça. Então, uma mudança importante, uma guinada na jurisprudência do STJ, que se alinhou à jurisprudência da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal. Fiquem atentos a esse julgado.

Vamos para o segundo. Está aí na tela. Segundo julgado: ilegitimidade da Defensoria Pública para ajuizar ação de improbidade administrativa. Olha só, nós temos a redação do artigo 17 da Lei de Improbidade, que dispõe: a ação para aplicação das sanções de que trata esta lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto no CPC. Então, veja só, a reforma promovida na LIA pela Lei 14.230 concentrou no Ministério Público a legitimidade para ajuizamento de ações de improbidade administrativa, diferentemente do texto original da LIA, que previa também ao ente lesado, à pessoa jurídica interessada, à administração pública lesada, essa legitimidade. Então, antes da reforma, MP e ente lesado, ambos possuíam legitimidade concorrente disjuntiva para propor ação de improbidade administrativa. Aí vem a reforma em 2021, concentrando no MP essa legitimidade.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Essa regra foi impugnada no Supremo Tribunal Federal. Várias associações da AGU, dos advogados-gerais da União, de procuradores dos estados impugnaram essa regra para restabelecer a legitimidade da fazenda pública, do ente lesado, para ajuizar ações de improbidade administrativa. Estou me referindo à ADI 7042. E o que decidiu o Supremo nessa ADI? Restabeleceu a legitimidade do ente lesado. Então, a despeito da redação da Lei 14.230, do artigo 17, caput, da Lei de Improbidade, por força da decisão do Supremo nessa ADI 7042, hoje tanto o Ministério Público quanto o ente lesado, pessoa jurídica interessada, possuem legitimidade para entrar com a ação de improbidade administrativa.

E nessa decisão, o Supremo restabeleceu tão somente a legitimidade do ente lesado. Ele não previu nessa decisão, não estendeu para os outros legitimados à propositura de ação civil pública, com base na Lei 7.347/85, a mesma legitimidade. Então, uma associação não pode entrar com ação de improbidade administrativa com base na legitimidade para propor ação civil pública. Não foi isso que decidiu o Supremo na ADI 7042, apenas o ente lesado, leia-se, administração pública direta ou indireta. Por força dessa decisão do Supremo, o Superior Tribunal de Justiça — e é esse o julgado que eu trago a vocês — decidiu, na Primeira Turma, que a Defensoria Pública é parte, está aí na tela, ilegítima para propor ação de improbidade administrativa. É um outro processo que tramita em segredo de justiça, da relatoria do ministro Gurgel de Faria, julgado em 19 de agosto de 2025.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Ah, nesse julgamento, o Supremo só admitiu a legitimidade ativa concorrente entre o MP e a pessoa jurídica supostamente lesada pelo ato ímprobo. Não estendeu a ampliação dessa legitimidade aos outros entes legitimados à propositura de ação civil pública. Por isso, a Primeira Turma do STJ, quando instada a se manifestar, afastou a legitimidade da Defensoria Pública para propositura de ações de improbidade administrativa. Tema bom para ser cobrado aí no concurso de vocês, hein? Defensoria Pública não tem legitimidade para ajuizar ação de improbidade administrativa.

Bom, terceiro julgado: vedação ao reexame necessário. Olha só, antes da reforma da Lei de Improbidade Administrativa, a jurisprudência havia consolidado o seguinte entendimento na temática reexame necessário: nas hipóteses de improcedência ou extinção sem julgamento de mérito de ação de improbidade administrativa, aplicava-se uma regra da Lei da Ação Popular por analogia, e, com isso, essas sentenças, essas decisões estavam sujeitas a um reexame necessário — improcedência ou extinção sem julgamento de mérito. A Lei 14.230 se descolou desse entendimento, não encampou esse entendimento e caminhou em sentido diametralmente oposto, dizendo: "Não cabe reexame necessário", expressamente não cabe reexame necessário em sentença de improcedência ou extinção sem julgamento de mérito das ações de improbidade administrativa. Está aí na tela. Artigo 17, parágrafo 19: não se aplicam na ação de improbidade administrativa, inciso quarto, o reexame obrigatório da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Sobre esse tema, qual foi a discussão que surgiu e foi levada ao STJ? Muito bem: não cabe mais reexame necessário. Então, se hoje o juiz da Fazenda Pública da comarca de Santos, que é a minha comarca, julga improcedente uma ação de improbidade administrativa hoje, no dia 19 de dezembro, essa sentença não se submete a reexame necessário, por força da regra do artigo 17, parágrafo 19. Mas e se uma sentença foi prolatada antes da reforma? Antes da reforma houve uma sentença de improcedência ou uma sentença de extinção sem julgamento de mérito. E aí começa a correr o prazo para recorrer e, no meio desse prazo, advém a Lei 14.230, mudando a regra e excluindo, vedando o reexame necessário. E aí, como é que ficam esses processos com sentença anterior à reforma e o prazo recursal correndo entre a prolação da sentença e o advento da Lei 14.230?

Essa questão foi levada à apreciação do STJ. E o que decidiu o STJ, acertadamente? Nós vamos aplicar aqui a teoria do isolamento dos atos processuais, artigo 14 do CPC, que está aqui na tela: a norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada. Então veja, quando da prolação da sentença anterior à reforma, cabia reexame necessário. Esse era o efeito natural. Essa era a regra do jogo quando da prolação da sentença. A lei nova veda o reexame necessário. Ela não pode retroagir. Ela vai alcançar as sentenças supervenientes à lei nova. As sentenças anteriores estão sujeitas ao regime anterior. Aqui nós vamos respeitar esses atos processuais praticados, essas situações jurídicas consolidadas. Então, essas sentenças anteriores à reforma estão sujeitas ao reexame necessário.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Foi assim que decidiu, está aí na tela, a Primeira Seção do STJ, no Tema Repetitivo 1284: a vedação ao reexame necessário da sentença de improcedência ou de extinção do processo sem resolução do mérito não se aplica aos processos em curso quando a sentença for anterior à vigência da Lei 14.230 de 2021. Perfeita decisão da Primeira Seção do STJ. Não tem o que reparar nessa decisão. Julgamento de 11 de junho de 2025. Só que a publicação foi já em julho, por isso que trazemos para essa atualização. Então, vedação ao reexame necessário, uma questão envolvendo direito intertemporal.

Quarto julgado para a gente trabalhar aqui: prescrição intercorrente. Olha só, a Lei 14.230 mudou o regime prescricional da ação de improbidade administrativa. E uma das mudanças importantes foi a previsão — até então não havia essa previsão; aliás, a jurisprudência do STJ rechaçava a prescrição intercorrente, mas a Lei 14.230 passou a prever expressamente a prescrição intercorrente nas ações de improbidade administrativa. Artigo 23, parágrafo 5º, que está aí na tela. Olha só. Então, interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção pela metade do prazo previsto no caput deste artigo. Então, interrompida a prescrição, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção pela metade do prazo previsto no caput deste artigo. Qual é o prazo previsto no caput deste artigo? 8 anos, que é o novo prazo prescricional para todas as hipóteses de improbidade administrativa, contados, como regra, da data do fato. Isso é o prazo da prescrição da pretensão punitiva, 8 anos. Ajuizada a ação de improbidade administrativa, interrompe-se o curso do prazo prescricional, e aí começa a correr a prescrição intercorrente, que será, pela regra do parágrafo 5º do artigo 23, pela metade, 4 anos.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Essa regra está sendo impugnada no Supremo Tribunal Federal. Por quê? A CONAMP, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, entende que esse prazo não protege de maneira suficiente a probidade administrativa. Os casos mais complexos, os casos mais graves de atos de improbidade administrativa, não raras vezes, não serão sentenciados em 4 anos, ou entre a sentença e o recurso fatalmente transcorrerá mais do que 4 anos. Então, esse prazo não é razoável. E o relator dessa ADI 7236 é o ministro Alexandre de Moraes. Ele já deu o voto no mérito, concordando com a CONAMP e acolhendo em parte o pedido da CONAMP para dizer o seguinte: "Olha, nós vamos dar uma interpretação conforme aqui, uma declaração parcial de nulidade com redução do texto ao artigo 23, parágrafo 5º, excluindo a expressão 'pela metade do prazo previsto no caput deste artigo'". Consequência prática: qual é o prazo da prescrição intercorrente, se acolhido o voto do ministro Alexandre de Moraes pela maioria dos ministros do Supremo? 4 anos vai virar 8 anos, igual ao do caput. E é uma solução sensata.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Agora, como havia o risco enorme de uma prescrição de milhares de ações de improbidade administrativa pelo instituto da prescrição intercorrente, o Ministério Público de São Paulo e o Ministério Público de Minas Gerais pediram que fosse concedida uma cautelar para suspender os efeitos desse parágrafo 5º nessa parte, "pela metade do prazo". E esse pedido foi deferido pelo ministro Alexandre de Moraes no dia, está aqui, 23 de setembro de 2025, poucos dias antes do transcurso de 4 anos entre a entrada em vigor da lei da reforma, da Lei de Improbidade, e o dia do julgamento. Estavam quase milhares de ações para prescrever, não fosse essa cautelar concedida a pedido do Ministério Público de São Paulo e do Ministério Público de Minas Gerais. E essa cautelar foi deferida no dia 23 de setembro de 2025. Então, hoje, dia 19 de dezembro, em que eu gravo essa aula, qual é o prazo da prescrição intercorrente na ação de improbidade? 8 anos, por força dessa decisão do ministro Alexandre de Moraes.

Mas eu vou trazer para vocês um quinto julgado, ainda envolvendo a temática prescrição intercorrente, porque surgiu a seguinte discussão: eu posso alegar a existência de prescrição intercorrente na fase de cumprimento de sentença? Ou seja, existe prescrição intercorrente depois do trânsito em julgado da sentença condenatória numa ação de improbidade administrativa? O STJ foi provocado a se manifestar, e nós já temos uma decisão da Segunda Turma do STJ, a meu sentir acertada. Foi no seguinte sentido: não existe prescrição intercorrente na fase de cumprimento de sentença. Na fase de cumprimento de sentença, o que existe é prescrição da pretensão executória. E qual é o prazo prescricional? É o mesmo da pretensão da ação de conhecimento, ou seja, 8 anos.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Está aí na tela. Prescrição intercorrente na fase executória: inaplicabilidade. Fundamento: por que decidiu a Segunda Turma nesse sentido, no dia 17 de setembro de 2025? O artigo 23, parágrafo 8º, da LIA fala que o juiz ou tribunal, depois de ouvido o MP, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos referidos no parágrafo quarto, transcorra o prazo previsto no parágrafo 5º deste artigo, de modo que o prazo de prescrição intercorrente correria apenas entre os marcos do parágrafo quarto, sendo o último marco a publicação de decisão do Supremo Tribunal Federal. Então, a prescrição intercorrente corre entre os marcos. E qual é o último? A publicação da decisão do STF que confirma o decreto condenatório. E vai correr dali para trás, não vai correr mais para frente; para frente, o que nós teremos, depois do trânsito em julgado dessa decisão que confirma, é prescrição da pretensão executória. Então, na fase de cumprimento, está aí na tela, não cabe falar de prescrição intercorrente, mas sim de prescrição da pretensão executiva, a qual, segundo o enunciado da Súmula número 150 do STF, se dá pelo mesmo prazo da ação de conhecimento, ou seja, 8 anos. Decisão boa para ser cobrada na sua prova, no seu concurso.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Bom, sexto julgado: indisponibilidade de bens na Lei Anticorrupção Empresarial. Olha só, nós estudamos muito a cautelar de indisponibilidade de bens no domínio da Lei de Improbidade Administrativa, mas saibam os senhores, senhoras e senhoritas que também há cautelar de indisponibilidade de bens no domínio da Lei Anticorrupção Empresarial, a Lei 12.846 de 2013. Também existe lá cautelar de indisponibilidade de bens. Quais são as semelhanças entre a cautelar da LIA de indisponibilidade de bens e a cautelar da Lei Anticorrupção Empresarial? Olha só. Ambas têm a mesma natureza jurídica assecuratória.

São tutelas provisórias que buscam assegurar o resultado útil do processo, preservar no patrimônio do infrator bens que bastem para assegurar a futura reparação do dano, a recomposição do patrimônio público e, no caso da Lei Anticorrupção, inclusive o pagamento de multa.

E aqui eu já destaco a primeira diferença entre as duas cautelares. A cautelar de indisponibilidade de bens da LIA não pode ser utilizada para assegurar futuro pagamento de multa civil. A cautelar de indisponibilidade de bens na Lei Anticorrupção Empresarial pode ser utilizada para garantir o pagamento de multa administrativa do artigo 6º, inciso primeiro, da Lei Anticorrupção. Então, a cautelar de indisponibilidade de bens da LIA não alcança a multa; a cautelar de indisponibilidade de bens da Lei Anticorrupção alcança a multa.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Mas existe uma segunda diferença muito importante. No domínio da Lei de Improbidade Administrativa, depois da reforma promovida na LIA pela Lei 14.230, passa-se a exigir, como pressuposto para o deferimento de cautelar de indisponibilidade de bens, a demonstração do perigo concreto, do risco efetivo ao resultado útil do processo. Eu tenho que provar, Ministério Público, que o agente ímprobo está praticando condutas, ou está na iminência de praticar condutas, tendentes a esvaziar o seu patrimônio, a dilapidar o seu patrimônio, ou seja, a dificultar a futura recomposição do patrimônio público lesado. Atos concretos. Olha, está alienando bens, colocando em nome de terceiros. Periculum in mora concreto.

A Lei 14.230 passa a exigir isso expressamente, rechaçando a jurisprudência do STJ anterior a essa lei, que trabalhava com a ideia de periculum in mora presumido para o deferimento de cautelar de indisponibilidade de bens. Agora, na Lei de Improbidade, periculum in mora sempre concreto. O risco deve ser real.

Na lei anticorrupção empresarial, a maior parte da doutrina já defendia, antes da reforma da LIA, que a cautelar aqui também é de presunção de periculum in mora. Eu não preciso provar o periculum in mora concreto para obter a cautelar de indisponibilidade de bens no domínio da lei anticorrupção empresarial. Basta demonstrar a existência de indícios suficientes da prática do ato lesivo à administração pública. Fumus boni iuris. Periculum presume-se.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Depois da reforma da LIA, porque na LIA passou-se a exigir periculum in mora concreto, arguiu-se, no domínio da lei anticorrupção empresarial, que, por força do que foi estabelecido na Lei de Improbidade, por uma questão de analogia, também na lei anticorrupção empresarial seria necessária a demonstração do periculum in mora concreto. O que decidiu o STJ? Decisão da Primeira Turma, de 27 de junho de 2025. Aqui o periculum in mora segue sendo presumido. Anote aí: o pressuposto do periculum in mora da cautelar de indisponibilidade de bens da lei anticorrupção empresarial segue sendo presumido, dispensa a prova de risco real, de dilapidação ou ocultação de bens. Está bom? Anote esse julgado, muito bom para ser cobrado em sua prova.

Sétima decisão: improbidade administrativa culposa. Há uma grande evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Quando a gente analisa o tema improbidade administrativa na forma culposa, o texto original da Lei de Improbidade admitia, na modalidade do artigo 10, o ato de improbidade lesivo ao erário na forma culposa. O agente público podia ser responsabilizado por dano ao erário decorrente de ação ou omissão culposa. Isso antes da reforma promovida na LIA pela Lei 14.230.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

E o Supremo Tribunal Federal, direta ou indiretamente, sempre considerou constitucional essa improbidade culposa. É constitucional. Cabe ao legislador ordinário definir o que é ato de improbidade administrativa. E se ele optou por definir o ato de improbidade na modalidade do artigo 10 como uma ação dolosa ou culposa, está dentro do seu poder de conformação, da sua discricionariedade legislativa. Esse é o primeiro estágio da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na matéria de improbidade culposa.

Aí nós vamos para o segundo estágio. Num segundo estágio, o Supremo já começa a diferenciar a improbidade dolosa da culposa, dizendo o seguinte — isso num voto monocrático, num processo de ADI, a ADI 6.678, da relatoria do ministro Gilmar Mendes. O que decidiu? Concedeu liminarmente o ministro Gilmar Mendes uma cautelar nessa ADI para dizer o seguinte: "Olha, as sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos não podem ser aplicadas à improbidade administrativa decorrente de ação culposa. Eu posso aplicá-las apenas para atos dolosos de improbidade administrativa." Disse mais: que essas sanções também não se aplicavam à modalidade do artigo 11. Mas o que interessa para nós é a matéria de improbidade culposa.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Veja que o Supremo agora já começa a mitigar a incidência da LIA em relação às ações culposas de improbidade. A Lei de Improbidade incide para a ação culposa — incide, mas com temperamentos: as sanções de suspensão dos direitos políticos e perda da função pública não se aplicam para a modalidade culposa de ato de improbidade, sob pena de ofensa ao princípio da proporcionalidade e razoabilidade. Esse é o segundo estágio da jurisprudência do Supremo na temática improbidade culposa.

Chegamos no terceiro estágio. No terceiro estágio, inaugurado pela Lei 14.230, o que decidiu o Supremo? Olha, não existe mais improbidade culposa. Ela foi revogada pela Lei 14.230, em 2021. E aí o Supremo foi provocado para solucionar as questões de direito intertemporal. E o fato culposo praticado antes da reforma, como é que fica essa situação? O sujeito já estava sendo processado, já foi condenado, está cumprindo pena por ato lesivo ao erário na forma culposa? Como é que eu lido com esse conflito entre as leis no tempo?

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

O Supremo, no Tema 1.199, decidiu o seguinte: "Olha, a Lei 14.230, quando ela revoga a forma culposa, ela está sendo mais favorável ao réu." O artigo primeiro, parágrafo quarto, da LIA estabelece que, no domínio da LIA, se aplicam os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, e um deles é a retroatividade da norma mais benéfica. Então, o que decidiu o Supremo? Essa norma que revoga a forma culposa é mais benéfica, vai retroagir, porém é uma retroatividade mitigada, não alcançará as condenações já transitadas em julgado. Essa foi a decisão do Supremo no terceiro estágio da jurisprudência sobre a temática improbidade culposa. Olha, a norma benéfica que revogou a forma culposa vai retroagir, mas de forma mitigada, não alcançará situações já protegidas pelo manto da coisa julgada. Terceiro estágio.

Aqui, aparentemente, a discussão sobre a improbidade culposa havia sido encerrada pelo Supremo Tribunal Federal, mas, para minha surpresa, no final do ano de 2024 sobreveio uma nova decisão do Supremo, no Tema 309, no qual o Supremo, revisitando o tema da constitucionalidade da improbidade culposa, modificou o seu entendimento anterior para dizer que é inconstitucional a forma culposa de improbidade administrativa. É inconstitucional, e ele não modulou os efeitos dessa decisão, gerando uma grande insegurança jurídica. E, agora, se é inconstitucional, a declaração de inconstitucionalidade vai alcançar os fatos anteriores, as sentenças anteriores, porque, como regra, uma sentença numa ADI produz efeitos ex tunc. Isso significa dizer que todos os títulos executivos serão desconstituídos, os anteriores serão inexigíveis.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

E aí o Ministério Público de São Paulo e a AGU apresentaram embargos de declaração ao Supremo Tribunal Federal para que ele module os efeitos dessa decisão. Ainda não há decisão no mérito, mas o relator, o ministro Toffoli, já apresentou o voto dele, que está aí na tela. O que decidiu o ministro Toffoli? Olha só: ficam consolidadas, mantidas as situações consolidadas até 4 de novembro de 2024, que é a data da publicação da ata do julgamento do mérito. Então, até o dia 4 de novembro, se a sentença transitou em julgado até o dia 4 de novembro, poderá ser executada. Agora, as condenações em razão de ato culposo de improbidade, ou de responsabilidade objetiva por ato de improbidade administrativa, transitadas em julgado, não poderão mais ser executadas a partir da referida data.

O voto do ministro Dias Toffoli foi seguido pelo ministro Flávio Dino, e na sequência o ministro Alexandre de Moraes pediu vista do processo. Então, veja: se o voto do relator for acolhido pela maioria, qual será a consequência prática? Os títulos executivos constituídos até o dia 4 de novembro de 2024, com amparo na forma culposa de ato de improbidade administrativa, serão considerados inexigíveis, isto é, não poderão mais ser executados, preservando-se as condenações transitadas em julgado antes dessa data. Transitou em julgado antes do dia 4 de novembro de 2024, essa sentença pode ser executada; transitou depois, não cabe mais execução. Essa é a tendência, caso acolhido o voto do ministro Toffoli.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

E olha só que interessante: aplicado o entendimento mais recente do Supremo nessa matéria — inconstitucionalidade superveniente de lei, questão rescisória —, poderá o interessado, o réu condenado por improbidade, arguir a inexigibilidade do título judicial nos próprios autos de cumprimento de sentença, independentemente do manejo de ação rescisória autônoma. Então, essa é a tendência na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Então, está aí na tela um gráfico que tem os quatro estágios da jurisprudência do STF na temática improbidade culposa. Primeiro estágio: é constitucional a forma culposa. Segundo estágio: vamos aplicar de maneira mitigada a LIA para os atos culposos de improbidade; aquelas sanções de perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, por exemplo, não se aplicam. Terceiro estágio: revogação da forma culposa e sua retroatividade mitigada, Tema 1.199. E, por último, o quarto estágio: inconstitucionalidade da forma culposa; vai haver uma modulação dos efeitos. Tudo indica que essa inconstitucionalidade só produzirá efeitos a partir de 4 de novembro de 2024, preservando as situações consolidadas até essa data.

Muito bem. Último julgado para a gente trabalhar em nossa revisão, na nossa semana de atualização: prazos para a conclusão de inquérito civil e para a propositura de ação de improbidade administrativa. Não havia, no texto original da Lei de Improbidade, prazo para conclusão de inquérito civil, prazo para ajuizar a ação de improbidade administrativa. Na ausência de uma regra específica, aplicava-se aos inquéritos civis em matéria de improbidade administrativa a regra geral do Conselho Nacional do Ministério Público, a Resolução 23/2007.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Qual é o prazo para conclusão de inquérito civil? Um ano, prorrogável por igual período, sucessivas vezes, sem limitação, sempre que houver justificativa, necessidade de ulteriores diligências investigatórias. Aí vem a Lei de Improbidade e muda, trazendo uma regra específica, dizendo o seguinte: "Olha, se o inquérito civil tem por objeto investigar ato de improbidade, ele deve ser concluído. O prazo desse inquérito civil é de 365 dias e, havendo justificativa, pode haver uma única prorrogação por igual período, e essa decisão de prorrogação do promotor natural deverá ser apreciada pelo órgão revisional." É a regra do artigo 23, parágrafo 2º.

Está aí na tela: o inquérito civil para apuração de atos de improbidade será concluído no prazo de 365 dias corridos, prorrogável uma única vez por igual período, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica. Parágrafo 2º. Encerrado esse prazo de 365 mais 365, a ação deve ser proposta em até 30 dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Quando entrou em vigor essa Lei 14.230, nós começamos a nos perguntar: esses prazos são extintivos? Transcorridos 365 mais 365 dias, eu ainda não tenho prova para entrar com ação de improbidade, eu preciso investigar mais, mas eu não posso mais no inquérito civil. E aí, estamos diante de um prazo extintivo? Seria aqui o novo prazo prescricional? Não é prazo prescricional. Aqui não há prescrição da pretensão punitiva do Estado. É prazo para investigação, diferente. Seria um prazo decadencial? Não é prazo decadencial. Não existe, para o Ministério Público, um direito potestativo de investigar o réu, o autor de um ato de improbidade administrativa. Não existe direito potestativo, não é prazo decadencial. Se não é prazo prescricional nem decadencial, não pode ser prazo extintivo.

E, nesse sentido, os Ministérios Públicos, por meio dos seus órgãos de revisão, começaram a expedir enunciados, súmulas, dizendo: "Olha, esses prazos não são peremptórios, são prazos impróprios. Sempre que houver necessidade de novas diligências, o promotor natural poderá prorrogar por mais vezes o prazo de inquérito civil, desde que o faça de maneira fundamentada." Eu cito aqui, por exemplo, uma decisão, um enunciado nesse sentido do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais. A Corregedoria aqui de São Paulo caminhou no mesmo sentido, e vários Ministérios Públicos editaram enunciados nesse sentido: os prazos são impróprios.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Bom, a Primeira Turma do STJ foi provocada num caso de inquérito civil em que o promotor natural não concluiu as investigações nos 365 dias mais 365 dias. Extrapolou o prazo, ele prorrogou, e aí o investigado impugnou, pedindo o reconhecimento da nulidade, inclusive alegando falta de fundamentação na decisão de prorrogação do inquérito civil. O que decidiu a Primeira Turma do STJ? Para minha surpresa, que esses prazos são peremptórios. Peremptórios, tanto o prazo para instaurar inquérito civil, o prazo para concluir a investigação, quanto o prazo para ajuizar ação de improbidade administrativa.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Está aí na tela um processo da relatoria do ministro Gurgel de Faria, julgado em 11 de novembro de 2025. A fixação de prazos para a atuação investigativa do MP não ofende norma constitucional expressa. A autonomia institucional e a independência funcional previstas no artigo 127 da Constituição não significam ausência absoluta de controles temporais, devendo ser exercidas dentro dos limites legais estabelecidos pelo legislador. Após as alterações promovidas pela Lei 14.230, o inquérito civil para apuração de atos de improbidade pode ser prorrogado apenas uma única vez, por igual período de 365 dias, de modo que a extrapolação desse limite caracteriza violação direta à norma legal. O prazo de 365 dias estabelecido no parágrafo 2º do artigo 23 possui caráter peremptório, e a sua prorrogação deve ser determinada antes do término do prazo original. O parágrafo 2º do artigo 23 exige que a prorrogação seja determinada mediante ato fundamentado, devendo a fundamentação demonstrar de forma específica as razões que tornem imprescindível a continuidade das investigações. A invalidade da prorrogação não implica extinção da pretensão punitiva, nem impede o ajuizamento da ação de improbidade com base em elementos reunidos no inquérito civil até a data da prorrogação inválida, ou com fundamento em outras fontes probatórias.

Então, olha só, é uma decisão extremamente perigosa para a defesa da probidade administrativa. Ela não tem efeito vinculante, não foi repetitivo, é uma decisão da Primeira Turma, mas é uma decisão extremamente nociva à proteção da probidade administrativa. Por quê? Porque nos casos mais complexos, nos casos mais graves, os grandes escândalos de corrupção, que demandam análise documental superveniente à quebra de sigilo bancário e fiscal, é humanamente impossível, na maior parte dos casos, você concluir a investigação no prazo fixado pelo legislador.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Então, eu não tenho nenhuma dúvida, eu, Landolfo, de que esse prazo, interpretado como um prazo impróprio — como prazo peremptório —, é inconstitucional, porque ele inviabiliza a defesa da probidade administrativa, que é um direito fundamental, ele inviabiliza o acesso à justiça. Ora, se eu já sei de antemão, a partir de dados empíricos, que esse prazo inviabiliza a proteção mais ampla do bem jurídico, essa regra não é compatível com a Constituição Federal.

O próprio STJ, por meio da Corte Especial, mais de uma vez já havia decidido que prazos fixados em leis orgânicas de Ministério Público para conclusão de inquérito civil eram impróprios, quando concretamente demonstrada a necessidade de outras investigações para apurar fatos novos descobertos no curso da investigação. Não há limite para as decisões de prorrogação. A Corte Especial do STJ já havia decidido nesse sentido. É verdade que não havia, à época, a Lei 14.230. Mas olha só que curioso: eu, promotor, para investigar uma infração ambiental singela, uma violação à área de preservação, posso prorrogar os autos de inquérito civil, quando de maneira fundamentada, por um ano, dois anos, três anos, sem limitações. Agora, para apurar improbidade administrativa complexa, grave, envolvendo organização criminosa, eu não vou poder, mesmo que de forma fundamentada, prorrogar. Isso inviabiliza o acesso à justiça, a defesa da probidade administrativa.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

Faço votos de que o Supremo Tribunal Federal, quando instado a se manifestar, dê uma interpretação conforme ao artigo 23, parágrafo 2º, para dizer: "Olha, aqui o prazo só pode ser um prazo impróprio, do contrário estará inviabilizando a defesa da probidade e a garantia de acesso à justiça." Mas saibam os senhores que o STJ já deu o primeiro passo no sentido de definir como prazo próprio esse prazo de 365 dias, prorrogável uma única vez por 365 dias.

Deixo aqui meus contatos em redes sociais. Landolfo Andrade. Tenho um canal no YouTube, também no Instagram, onde eu sempre atualizo os meus seguidores com conteúdo sobre improbidade administrativa e interesses difusos e coletivos. Foi uma honra tê-los aqui. Desejo a todos um feliz Natal, um próspero ano novo, muito sucesso nos próximos concursos que vocês vão enfrentar. Se você ainda não é aluno do G7 Jurídico, pense na possibilidade de se matricular em um dos nossos cursos e venha estudar com a gente, para se preparar da melhor maneira possível para enfrentar, em condições de igualdade, os principais concursos públicos deste país.

Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria (cont.)

E todo esse conteúdo atualizado sobre a lei de improbidade administrativa você pode encontrar, além das minhas aulas, em meus livros. Eu tenho um livro de improbidade administrativa e empresarial pela editora Juspodivm — a segunda edição será publicada em fevereiro de 2026. E temos nossos volumes de interesses difusos e coletivos: volume um, que traz improbidade administrativa, e volume dois, que traz a lei anticorrupção empresarial. Todo esse conteúdo atualizado estará nas novas edições de 2026 desses meus livros. Foi um prazer tê-los aqui. Fiquem com Deus e até a próxima.

FECHAMENTO

ÍNTEGRA TRANSMITIDA NA AULA.

Material com a fala do professor na íntegra, revisada em português, sem acréscimo de conteúdo externo.

Fonte: transcrição integral — Prof. Landolfo Andrade, G7 Jurídico · Improbidade administrativa: perda da função pública e cassação de aposentadoria



G7 JURÍDICO