



## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**RECURSO ESPECIAL Nº 2183843 - MG (2024/0442312-3)**

**RELATOR : MINISTRO PRESIDENTE DA COMISSÃO GESTORA DE PRECEDENTES**

**RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**RECORRIDO : CINTIA GONCALVES**

**ADVOGADO : ROBERTO ANTONIO RIBEIRO CHAVES - MG085463**

**RECORRIDO : DONIZETE RIBEIRO SANTIAGO**

**ADVOGADO : DANIEL CORTEZ BORGES - MG098515**

**RECORRIDO : EMPRESA MUNICIPAL DE OBRAS PÚBLICAS E SERVIÇOS - EMOP**

**ADVOGADO : EVANDRO MENEZES - MG069270**

**RECORRIDO : GILMAR GONCALVES**

**ADVOGADO : ROBERTO ANTONIO RIBEIRO CHAVES - MG085463**

**RECORRIDO : LEONARDO BENTO FERREIRA DE TOLEDO**

**ADVOGADO : VINÍCIUS DO COUTO LAUAR - MG075861**

**RECORRIDO : MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS**

**PROCURADOR : WENDEL SANTOS DE OLIVEIRA - MG074718**

**RECORRIDO : NELSON DE PAULA FERNANDES**

**RECORRIDO : NELSON DE PAULA FERNANDES**

**RECORRIDO : NILCE RABELO GONCALVES**

**ADVOGADO : ROBERTO ANTONIO RIBEIRO CHAVES - MG085463**

**RECORRIDO : PAULO TARSO CAMPOS FERREIRA**

**RECORRIDO : RONALDO GONCALVES**

**ADVOGADO : ROBERTO ANTONIO RIBEIRO CHAVES - MG085463**

**RECORRIDO : TAHYSA GONCALVES**

**ADVOGADO : ROBERTO ANTONIO RIBEIRO CHAVES - MG085463**

**RECORRIDO : VALEYSA EMPREENDIMENTOS LTDA**

**ADVOGADO : RAQUEL DE OLIVEIRA FREITAS - MG113905**

**RECORRIDO : VANESSA BLANDIM DE FREITAS**

**ADVOGADO : MICHELLY MOREIRA MARCAL DE OLIVEIRA - MG089164**

**RECORRIDO : ALVARO MORAES ROCHA LIMA**

**RECORRIDO : WELERSON GUIMARAES**

## DESPACHO

O recurso especial discute a seguinte questão: **possibilidade de se exigir, a partir da Lei n. 14.230/2021, a comprovação do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, em relação aos casos em andamento.**

Com fundamento no art. 44 do Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (RISTJ) e na delegação prevista na Portaria STJ/GP 59, de 5 de fevereiro de 2024, imprimi a adoção do rito preconizado pelos arts. 256 ao 256-D do RISTJ aos **Recursos Especiais n. 2.183.843/MG e 2.186.838/MG.**

Em seguida, foram determinadas a abertura de vista dos autos ao Ministério Público Federal e a intimação das partes para que se manifestassem sobre a possível afetação desse recurso ao rito dos repetitivos.

A Procuradoria-Geral da República se pronuncia pela admissão do especial como representativo da controvérsia, sob os seguintes fundamentos (fls. 3.355-3.356):

[...] 10. A matéria possui expressiva relevância jurídica, pois demanda a interpretação de alteração legislativa que impactou significativamente o microsistema de combate à improbidade administrativa.

11. De fato, a Lei 14.230/2021 promoveu verdadeira revolução no tratamento dispensado aos atos ímprobos, alterando não apenas aspectos procedimentais, mas também elementos substanciais da própria tipificação das condutas, especialmente quanto ao elemento subjetivo necessário à sua configuração.

12. O impacto dessa mudança legislativa transcende em muito os limites subjetivos da causa, alcançando milhares de processos em curso no país. Apenas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, conforme levantamento da própria Comissão Gestora de Precedentes, existem 147 acórdãos e 4.716 decisões monocráticas versando sobre a matéria, números que evidenciam a expressiva multiplicidade de recursos e justificam, por si sós, a necessidade de um pronunciamento uniformizador.

13. A questão torna-se ainda mais sensível quando se considera sua interface com o Tema 1.199 do Supremo Tribunal Federal.

14. Embora o referido precedente vinculante tenha estabelecido importantes balizas sobre a aplicação temporal da nova lei, especialmente quanto aos atos culposos, não esgotou – e nem

poderia – todas as nuances interpretativas legais surgidas com o novo regramento, especialmente no que tange à caracterização do elemento subjetivo nos atos dolosos.

15. Lado outro, a indefinição atual tem gerado pronunciamentos díspares nos tribunais do país, comprometendo a segurança jurídica e a isonomia no tratamento jurisdicional da matéria. Alguns tribunais, como o próprio TJMG no caso em análise, têm exigido a comprovação de dolo específico como requisito necessário à configuração do ato ímprobo. Outros, contudo, consideram suficiente a demonstração do dolo genérico, entendendo que a nova lei não alterou substancialmente este aspecto da tipificação.

16. Esta divergência hermenêutica possui graves implicações práticas, de modo que a exigência de dolo específico, se generalizada, pode inviabilizar significativa parcela das ações de improbidade em curso, comprometendo a efetividade do sistema de controle da probidade administrativa, ao passo em que a dispensa deste elemento mais restritivo poderia frustrar o próprio intuito do legislador ao promover a reforma.

17. Nota-se, assim, que o interesse público subjacente é manifesto e multifacetado, envolvendo não apenas a proteção do patrimônio público e a preservação da moralidade administrativa – valores constitucionalmente tutelados –, como também a própria efetividade do sistema de justiça e a racionalização da prestação jurisdicional.

A parte recorrente, Ministério Público do Estado de Minas Gerais, concorda com a seleção do recurso como representativo da controvérsia, consignando que (fl. 3.359):

O recurso especial selecionado tem capacidade de representar a controvérsia jurídica multitudinária a ser submetida ao rito dos recursos repetitivos, em razão da diversidade de fundamentos e da abordagem dos pontos essenciais à formação de um padrão decisório vinculante.

Já as partes recorridas, embora devidamente intimadas, se mantiveram silentes nesse momento processual.

Registro que a matéria debatida nos autos tangencia o Tema de Repercussão Geral n. 1.199/STF, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, cuja tese foi fixada nos seguintes termos:

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.

Em síntese, o precedente vinculante do STF traçou diretrizes sobre a aplicação temporal da nova legislação, principalmente no que se refere aos atos culposos. Contudo, o enfoque da presente questão diz respeito à necessidade de comprovar o dolo específico para configuração da conduta ímproba nos processos sem trânsito em julgado, questão aparentemente não abarcada pelo mencionado Tema.

Do exame dos autos, verifica-se controvérsia jurídica multitudinária, com relevante impacto jurídico e econômico, haja vista que a definição da presente hipótese tem o potencial de afetar significativamente tanto a prerrogativa punitiva do Estado quanto os direitos dos agentes sujeitos às sanções da lei de improbidade.

Em pesquisa realizada pela Secretaria de Biblioteca e Jurisprudência – SBJ dessa Corte Superior foram identificados diversos julgados da Primeira e Segunda Turmas.

Quanto ao teor dos julgados mencionados, observo que, aparentemente, a Primeira e a Segunda Turmas deste Tribunal Superior convergem seu entendimento sobre a temática. Asseveram que **“é possível a aplicação da Lei n. 14.230/2021, com relação à exigência do dolo específico para a configuração do ato ímprobo, aos processos em curso”**. Nesse sentido, cito alguns julgados dessa Corte Superior:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFEN E COREN/SE. GESTÃO ILÍCITA. LEI N. 14.230/2021. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015. EXISTÊNCIA. DOLO ESPECÍFICO. CONTINUIDADE TÍPICO-NORMATIVA. VALORAÇÃO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. NECESSIDADE. DEVOLUÇÃO DOS AUTOS A CORTE DE ORIGEM.

I - Na origem, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal, em razão de existência ilicitudes na gestão do COFEN e do COREN/SE.

[...] XIV - Embora em um primeiro momento o STF tenha firmado orientação, por meio do Tema n. 1199, de conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação da nova redação LIA, adstrita aos atos ímprobos culposos, não transitados em julgado.

XV - A Suprema Corte, em momento posterior, ampliou a aplicação da referida tese para os casos de ato de improbidade administrativa fundado na responsabilização por violação genérica dos princípios discriminados no caput do art. 11 da Lei n. 8.249/1992, ou nos revogados incisos I e II do aludido dispositivo, desde que não haja condenação com trânsito em julgado. Confirmam-se os precedentes das duas Turmas e do Plenário da Suprema Corte, respectivamente: (RE n. 1.452.533 AgR, relator Ministro Cristiano Zanin, Primeira Turma, DJe 21/11/2023, ARE n. 1346594 AgR-segundo, Relator(a): Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 24-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 30-10-2023 PUBLIC 31-10-2023 e ARE 803568 AgR-segundo-E Dv-ED, relator para Acórdão Min. GILMAR MENDES, TRIBUNAL PLENO, D Je 06/09/2023).

[...] XXI - A Primeira Turma do STJ, alinhando a jurisprudência do STF, adotou o entendimento de que é possível a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa, de modo a afastar a abolição da tipicidade da conduta do réu (art. 11, caput e incisos I e II, da LIA), quando for possível o enquadramento típico nos incisos da nova redação trazida pela Lei n. 14.230/2021, preservando a reprovação da conduta da parte.

XXII - A nova legislação, no caput do art. 11, tipifica de forma taxativa os atos ímprobos por ofensa aos princípios da administração pública, não mais se admitindo a condenação genérica por mera ofensa aos aludidos princípios. Confirmam-se os precedentes REsp n. 2.107.597, Ministro Gurgel de Faria, DJe de 3/5/2024; REsp n. 2.109.890, Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 2/5/2024; REsp n. 2.107.882, Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 2/5/2024; EDcl nos EDcl no AgInt no AREsp n. 1.174.735 /PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 8/3/2024; REsp n. 2.094.495, Ministro Gurgel de Faria, DJe de 2/5/2024; REsp n. 2.001.888, Ministra Regina Helena Costa, DJe de 22/4/2024; AgRg no Ag n. 1.383.040, Ministro Paulo Sérgio Domingues, DJe de 2/4/2024; AREsp n. 1.791.073, Ministro Paulo Sérgio Domingues, DJe de 19/3/2024; AgInt no AREsp n. 2.380.545/SP, relator Ministro

Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 6/2/2024, D Je de 7/3/2024.

**XXIII - Com as alterações da Lei n. 14.230/2021 à LIA, passou-se a exigir a constatação do dolo específico na conduta perpetrada pelos réus para fins de configuração dos atos de improbidade previstos nos arts. 9º, 10 e 11, do mesmo diploma, consoante preceitua o § 2º do art. 1º, da LIA. "E, conforme a orientação do Supremo Tribunal Federal trazida no tema de repercussão geral supracitado [Tema 1199], é possível a aplicação desta inovação aos processos em curso, respeitando-se a coisa julgada." (AREsp n. 1.894.813/DF, Ministro Teodoro Silva Santos, DJe de 6/8/2024 ). Grifei.**

XXIV - Significa dizer que "o agente perpetrador do fato ímprobo que viola os princípios administrativos, tipificando alguma das hipóteses legais, deverá ter visado fim ilícito, seja de ocultação de irregularidades, seja de obtenção de benefício indevido, não bastando a mera vontade de realizar ato em desconformidade com a lei, consoante enuncia o § 2º do art. 1º da LIA: "Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente". " (REsp n. 2.061.719/TO, Ministro Paulo Sérgio Domingues, DJe de 29/2/2024.)

XV - Extraí-se que a Lei n. 14.230/2021, além de não admitir mais a condenação do agente por ofensa genérica aos princípios administrativos prevista no caput do art. 11 e revogar os seus incisos I e II, também passou a exigir a presença do dolo específico, de modo que, em atenção a tese da continuidade típico-normativa, se for impossível o reenquadramento da conduta do agente nas hipóteses elencadas nos novéis dispositivos da LIA (arts. 9º, 10 e 11), outra alternativa não há senão a improcedência do pleito inicial diante da superveniente atipicidade da conduta praticada.

XXVI - Caberá ao Tribunal local a valoração do conjunto fático-probatório visando aferir se o caso em análise pode ser objeto de readequação ou continuidade típico-normativa, nos termos da fundamentação supra. Nesse sentido: AREsp n. 2.127.927/MG, Ministro Francisco Falcão, DJe de 6/8/2024.

XXVII - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.154.964/SE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 26/2/2025, DJEN de 5/3/2025 .)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUPERVENIÊNCIA DA LEI N. 14.230/2021. RESPONSABILIZAÇÃO POR DOLO GENÉRICO. REVOGAÇÃO. APLICAÇÃO IMEDIATA.

1. **A questão jurídica referente à aplicação da Lei n. 14.230/2021 - em especial, no tocante à necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa e da aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente - teve a repercussão geral julgada pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 1.199 do STF). Grifei.**

2. **A despeito de ser reconhecida a irretroatividade da norma mais benéfica advinda da Lei n. 14.230/2021, que revogou a modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, o STF autorizou a aplicação da lei nova, quanto a tal aspecto, aos processos ainda não cobertos pelo manto da coisa julgada. Grifei.**

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. Grifei.**

6. Hipótese em que há outros pontos relevantes do processo em exame:

i) não se está a rever matéria fática para concluir pela existência ou não do dolo específico; ii) na espécie, o Tribunal de origem categoricamente entendeu não existir tal modalidade (dolo específico) de elemento subjetivo e, por isso, concluiu estar ausente o ato ímprobo; iii): não se está diante de hipótese em que houve condenação por dolo sem se especificar qual tipo (se genérico ou específico), mas sim diante da afirmação expressa da instância ordinária de que não houve dolo específico, não podendo haver condenação.

7. Recurso especial não provido.

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

No mesmo sentido, ressalto as seguintes decisões monocráticas prolatadas: REsp n. 2.009.103/MG, Ministro Benedito Gonçalves, DJEN de 18/03/2025; AREsp n. 1.680.997/SP, Ministro Teodoro Silva Santos, DJEN de 24/03/2025; REsp n. 2.201.861/PR, Ministra Regina Helena Costa, DJEN de 26/03/2025; AREsp n. 2.509.368/PE, Ministro Sérgio Kukina, DJEN de 21/03/2025 e AREsp n. 1.933.268/MG, Ministro Francisco Falcão, DJEN de 20/03/2025.

Destaco, também, que a matéria foi divulgada no Informativo de Jurisprudência n. 809, de 23 de abril de 2024, o que demonstra que o STJ vem decidindo repetidamente a matéria. A esse respeito destaco o seguinte trecho:

A Primeira Turma desta Corte Superior, no julgamento do AREsp n. 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 n. 1.199 do STF. Acontece que o STF, posteriormente, ampliou a abrangência do Tema 1.199/STF, a exemplo do que ocorreu no ARE n. 803568 AgRsegundo-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.

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. Aliás, no item 3 da Tese do Tema n. 1.199 do STF consta que "a nova Lei n. 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". Ora, se o referido item está a tratar da impossibilidade de manutenção da condenação por culpa (porque revogada tal modalidade), sendo o caso de examinar o eventual "dolo", compreendo que o "dolo" a que está se referindo o precedente é o especial, pois, como disse, o "dolo genérico", da mesma forma que a culpa (examinada no item), também foi revogado pela nova lei.

Sendo assim, do contrário, poder-se-ia ensejar situação de possível incongruência, qual seja: afastar a condenação por culpa (porque revogada pela nova lei) e, na mesma decisão, determinar o retorno dos autos à origem para que se permitisse a substituição do ato condenatório com fundamento em elemento subjetivo igualmente revogado (o dolo geral).

Desse modo, a submissão desse processo ao rito dos repetitivos, com a proposta de reafirmação do entendimento estabelecido na jurisprudência do STJ, conferirá maior racionalidade aos julgamentos e, em consequência, estabilidade, coerência e integridade à jurisprudência, conforme idealizado pelos arts. 926 e 927 do Código de Processo Civil.

Além disso, a providência está consentânea com a finalidade do recurso repetitivo, que é o de servir como instrumento processual, à disposição do Superior Tribunal de Justiça, capaz de pacificar, em âmbito nacional, questões de direito que se repetem em múltiplos processos com a formação de precedente qualificado (RISTJ, art. 121-A). Simultaneamente, reflete sua eficácia nos processos eventualmente suspensos e baliza as atividades futuras da sociedade, das partes processuais, dos advogados e dos magistrados.

Possibilita, também, o desestímulo ao prolongamento indevido de ações judiciais, haja vista ser fato notório que a ausência de critérios objetivos aptos a identificar o posicionamento dos tribunais, com relação a determinado tema, incita a litigiosidade processual.

À vista do exposto, com fundamento no art. 256-D do RISTJ c/c art. 2º da Portaria STJ/GP 59, de 5 de fevereiro de 2024, **distribua-se este recurso, excepcionando-se o Presidente da respectiva Seção.**

Publique-se.

Brasília, 07 de abril de 2025.

ROGERIO SCHIETTI CRUZ

Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas