



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2139458 - SC (2024/0143258-0)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **M L Z**
ADVOGADOS : **JUAREZ PIVA - SC010878**
 : **CHARLES WEBER - SC020560**
RECORRIDO : **M C B M**
ADVOGADO : **LOACIR GSCHWENDTNER - SC006935**
INTERES. : **A O F**
INTERES. : **UNIÃO**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OBSCURIDADE E OMISSÃO NA ORIGEM. AUSÊNCIA. PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS. SOBRESTAMENTO DO PROCESSO. DESNECESSIDADE. CONVERSÃO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMITE TEMPORAL. PUBLICAÇÃO DE SENTENÇA. OBSERVÂNCIA.

1. Não há violação ao art. 1.022 do CPC quando o órgão julgador, de forma clara e coerente, fundamenta adequadamente sua decisão, enfrentando as questões essenciais ao deslinde da causa, sendo certo que o mero descontentamento da parte com o julgamento desfavorável não caracteriza ausência de prestação jurisdicional.

2. O art. 313, inciso V, "a", do CPC, que prevê o sobrestamento do processo em caso de dependência de outra causa, não se aplica quando inexistente decisão do Supremo Tribunal Federal suspendendo a eficácia da norma questionada em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIs 7.236 e 7.237), principalmente considerando que as normas infraconstitucionais possuem presunção de constitucionalidade só afastada por decisão definitiva do STF.

3. A conversão de ação de improbidade administrativa em ação civil pública, prevista no art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992 (com a redação atual), deve ocorrer no primeiro grau de jurisdição, antes da sentença, conforme interpretação teleológica e sistemática do dispositivo, com competência atribuída ao magistrado de primeira instância e decisão de conversão sujeita ao recurso de agravo de

instrumento, conforme previsto no § 17 do mesmo artigo.

4. O instituto em discussão (conversão) implica redefinição da lide, com possíveis alterações na causa de pedir e nos pedidos formulados, exigindo aditamento da petição inicial e, eventualmente, nova fase probatória, de maneira que a medida é incompatível com o estágio recursal ou com as instâncias superiores, em observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da estabilidade da lide e da segurança jurídica.

5. No caso concreto, não houve alegação de dano ao erário na inicial, tampouco pedido de reparação de eventual prejuízo, sendo inaplicável o Tema 1.089 do STJ, que trata do prosseguimento de demandas para ressarcimento ao erário, em hipóteses de afastamento das sanções previstas no art. 12 da LIA.

6. Recurso especial desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 19 de fevereiro de 2025.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2139458 - SC (2024/0143258-0)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **M L Z**
ADVOGADOS : **JUAREZ PIVA - SC010878**
 : **CHARLES WEBER - SC020560**
RECORRIDO : **M C B M**
ADVOGADO : **LOACIR GSCHWENDTNER - SC006935**
INTERES. : **A O F**
INTERES. : **UNIÃO**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OBSCURIDADE E OMISSÃO NA ORIGEM. AUSÊNCIA. PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS. SOBRESTAMENTO DO PROCESSO. DESNECESSIDADE. CONVERSÃO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMITE TEMPORAL. PUBLICAÇÃO DE SENTENÇA. OBSERVÂNCIA.

1. Não há violação ao art. 1.022 do CPC quando o órgão julgador, de forma clara e coerente, fundamenta adequadamente sua decisão, enfrentando as questões essenciais ao deslinde da causa, sendo certo que o mero descontentamento da parte com o julgamento desfavorável não caracteriza ausência de prestação jurisdicional.

2. O art. 313, inciso V, "a", do CPC, que prevê o sobrestamento do processo em caso de dependência de outra causa, não se aplica quando inexistente decisão do Supremo Tribunal Federal suspendendo a eficácia da norma questionada em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIs 7.236 e 7.237), principalmente considerando que as normas infraconstitucionais possuem presunção de constitucionalidade só afastada por decisão definitiva do STF.

3. A conversão de ação de improbidade administrativa em ação civil pública, prevista no art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992 (com a redação atual), deve ocorrer no primeiro grau de jurisdição, antes da sentença, conforme interpretação teleológica e sistemática do dispositivo, com competência atribuída ao magistrado de primeira instância e decisão de conversão sujeita ao recurso de agravo de

instrumento, conforme previsto no § 17 do mesmo artigo.

4. O instituto em discussão (conversão) implica redefinição da lide, com possíveis alterações na causa de pedir e nos pedidos formulados, exigindo aditamento da petição inicial e, eventualmente, nova fase probatória, de maneira que a medida é incompatível com o estágio recursal ou com as instâncias superiores, em observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da estabilidade da lide e da segurança jurídica.

5. No caso concreto, não houve alegação de dano ao erário na inicial, tampouco pedido de reparação de eventual prejuízo, sendo inaplicável o Tema 1.089 do STJ, que trata do prosseguimento de demandas para ressarcimento ao erário, em hipóteses de afastamento das sanções previstas no art. 12 da LIA.

6. Recurso especial desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (e-STJ fls. 16368/16369):

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, CAPUT E INCISO I, DA LEI 8429/92. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/21. AUSÊNCIA DE CONTINUIDADE NORMATIVO-TÍPICA.

1. A sentença foi proferida antes da publicação da Lei n. 14.230/21, portanto, a remessa necessária já havia se aperfeiçoado sob a vigência da lei antiga, parâmetro que deve ser observado para exame do cabimento desse instituto processual, em respeito ao art. 14 do Código de Processo Civil.

2. No julgamento do ARE 843989 (Tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal decidiu que os prazos de prescrição da pretensão e intercorrente aplicam-se somente a partir da publicação da Lei n. 14.230/21, bem como que esta incide aos casos de atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, sem condenação transitada em julgado, em razão da expressa revogação do tipo culposos. Na ADI 7.236 foi indeferida medida cautelar em relação ao art. 11, caput e incisos I e II da Lei n. 8.429/92.

3. Considerando as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal a respeito da retroatividade das disposições benéficas ao acusado, as modificações no tipo do art. 11 devem incidir nos processos em curso, ainda não transitados em julgado, pelas mesmas razões que justificam a imediata aplicação da revogação do tipo culposos do art. 10 da Lei n. 8.429/92, mantendo-se a coerência na aplicação da nova lei.

4. As condutas praticadas pelos apelados não constituem atos ímprobos sob o regime atual de responsabilização, inexistindo, ainda, continuidade normativo-típica no caput do art. 11, tendo em vista que o dispositivo passou a listar rol taxativo de condutas.

5. Desprovidimento da apelação e da remessa necessária.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (e-STJ fl. 16.435).

No apelo especial, a parte recorrente indica violação ao art. 1.022, I

e II, do CPC. Afirma que houve obscuridade no acórdão recorrido e, especialmente, omissão em relação aos seguintes pontos:

a) Suspensão do processo - o MPF argumenta que o Tribunal Regional Federal (TRF) deveria ter aplicado o art. 313, inciso V, alínea "a", do CPC, determinando a suspensão do processo até que o STF decida sobre a constitucionalidade das alterações promovidas pela Lei n. 14.230/21, no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa;

b) Conversão da ação - o MPF pediu que a ação de improbidade fosse convertida em ação civil pública com base no art. 17, §16, da LIA. O Tribunal alegou que essa conversão só seria possível em primeira instância, mas a parte recorrente ressaltou que o pedido era para que o processo retornasse ao 1º grau para análise dessa conversão, o que não teria sido enfrentado na origem.

O órgão ministerial alega, ainda, violação ao art. 313, inciso V, "a", do CPC, ao argumento de que o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7.236 e 7.237, no STF, pode impactar diretamente o caso, de modo que caberia à Corte Regional ter sobrestado o julgamento da questão até que fossem julgadas as referidas ações no Supremo.

Finalmente, o MPF, além de divergência jurisprudencial, afirma ofensa ao art. 17, §16, da Lei de Improbidade Administrativa. Defende, no ponto, que a LIA permite que uma ação de improbidade seja convertida em ação civil pública caso não estejam presentes todos os requisitos para a aplicação das sanções típicas da improbidade, e que tal conversão pode se operar, segundo o referido dispositivo, “a qualquer momento”, pelo que a norma teria sido violada.

Contrarrazões (e-STJ fls. 16.535/16.544 e 16.546/16.547).

Parecer da Procuradoria-Geral da República reiterando as razões apresentadas no apelo especial (e-STJ fls. 16.568).

É o relatório.

VOTO

Antecipo que o recurso não será provido.

Início salientando que não há violação do art. 1.022 do CPC quando

o órgão julgador, de forma clara e coerente, externa fundamentação adequada e suficiente à conclusão do acórdão embargado.

No caso, constata-se que o Tribunal de origem foi expresso ao enfrentar (e rejeitar) a pretensão de sobrestar o feito e também de converter a ação (de improbidade administrativa para civil pública geral). Ademais, a manifestação daquela Corte não apresentou nenhuma imprecisão em sua redação, não tendo o Ministério Público Federal demonstrado, minimamente, qual seria a obscuridade do acórdão recorrido.

Não se pode confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou com ausência de prestação jurisdicional.

Além do mais, consoante entendimento jurisprudencial pacífico, o órgão julgador não está obrigado a se manifestar sobre todos os argumentos levantados pelas partes para expressar a sua convicção, notadamente quando encontrar motivação suficiente ao deslinde da causa.

No mérito propriamente dito, é infundada a alegação de violação ao art. 313, inciso V, "a", do CPC. O referido dispositivo impõe a necessidade de sobrestar o processo que efetivamente dependa do julgamento de outra causa, hipótese que não se aplica no particular.

Visto que a existência de apenas uma ADI questionando a compatibilidade de um artigo relacionado à Constituição não impede a aplicação do comando normativo questionado, uma vez que as normas infraconstitucionais nascem com a presunção de constitucionalidade que só são afastadas, em caráter abstrato, por decisão do STF, decisão essa que inexistente na espécie.

Aliás, é justamente por isso que o STF (o tribunal efetivamente competente) pode sobrestar os feitos ou suspender cautelarmente a eficácia da nova norma, sendo que, no caso, o Supremo não operou dessa maneira, tornando evidente que a sentença de mérito não dependia do julgamento das ADIs 7.236 e 7.237.

No mérito propriamente dito, o recurso também não prospera.

A respeito dos argumentos do MPF, é verdade que a Lei de Improbidade Administrativa (após o advento da Lei n. 14.230/2021) admite a conversão da ação de improbidade em ação civil pública, nos seguintes termos:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta

pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043)

[...]

§ 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 17. Da decisão que converter a ação de improbidade em ação civil pública caberá agravo de instrumento. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).

Entendo, contudo, que a interpretação teleológica e sistemática dos artigos acima citados indica que essa conversão deve ocorrer no primeiro grau, antes da sentença.

Embora a lei empregue a expressão “a qualquer momento” ao tratar da conversão, ela também utiliza expressamente o termo “magistrado”, indicando que a competência para a decisão de conversão pertence ao juízo de primeiro grau. Essa interpretação é reforçada pela previsão contida no § 17 do art. 17 da LIA, que estabelece, como recurso cabível contra a decisão de conversão, o agravo de instrumento. Trata-se de uma estrutura processual vinculada às instâncias inferiores, não sendo aplicável ao âmbito recursal em tribunais de segunda instância ou na instância especial.

A conversão implica a redefinição da lide, com eventual mudança na causa de pedir e nos pedidos formulados, o que pode demandar aditamento da petição inicial e abertura de nova fase probatória, pelo que o instituto é apropriado enquanto o processo ainda está no primeiro grau de jurisdição e antes da sentença, em proteção ao contraditório e à ampla defesa, assim como aos princípios da estabilidade da lide e da segurança jurídica.

Dito de outra maneira, sou de que a conversão prevista no art. 17, § 16, é mais apropriada para o momento inicial da demanda, quando ainda há margem para ajustes na petição inicial e na abertura de instrução probatória. Realizá-la em instância recursal, com anulação da sentença já proferida e com retorno dos autos ao estágio inicial, vai na contramão da solução da lide e da pacificação que se espera com o julgamento das ações.

Nesse ponto, é importante destacar que, a despeito de o Superior Tribunal de Justiça ter decidido, no Tema 1.089, que o prosseguimento da demanda é possível para pleitear o ressarcimento de danos ao erário, mesmo quando afastadas as

sanções previstas no art. 12 da LIA, tal entendimento não se aplica ao presente caso.

É que o prosseguimento da ação, nessas hipóteses (do repetitivo), visa à satisfação de pedidos que já haviam sido cumulados na petição inicial, enquanto a conversão (propriamente dita) é diferente, porque pressupõe a alteração da natureza da lide, com consequente adaptação da causa de pedir e do objeto da demanda, situação que, repito, entendo ser apropriada até a sentença, mas não além dessa.

Melhor dizendo: nas ações de improbidade nas quais, além das demais sanções, há também alegação de dano e pedido de reparação deste, uma vez afastado o ato ímprobo, nada obsta o prosseguimento da demanda para buscar o ressarcimento ao erário, sendo tal possibilidade passível de reconhecimento em qualquer instância.

Por outro lado, se não for para perseguir a reparação (remanescente) do dano, e, sim, para converter (em si) a ação de improbidade em ação civil pública de caráter geral, tenho que essa conversão deve se operar no primeiro grau e antes de ser proferida a sentença.

A propósito, no caso concreto, não houve nem sequer a indicação de dano ao erário na inicial, muito menos o pedido de reparação de eventual prejuízo, a se evidenciar ainda mais a inaplicabilidade do Tema 1.089 à espécie.

Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso especial.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0143258-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.139.458 / SC

Números Origem: 50047271020164047209 50338354620174040000 50528304420164040000

PAUTA: 18/02/2025

JULGADO: 18/02/2025
SEGREGADO DE JUSTIÇA

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : M L Z
ADVOGADOS : JUAREZ PIVA - SC010878
CHARLES WEBER - SC020560
RECORRIDO : M C B M
ADVOGADO : LOACIR GSCHWENDTNER - SC006935
INTERES. : A O F
INTERES. : UNIÃO

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa - Violação dos Princípios Administrativos

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina e Regina Helena Costa votaram com o Sr. Ministro Relator.