SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2181542 - SC(2024/0425783-3)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
RECORRIDO	:	MÁRIO MARCONDES NASCIMENTO
ADVOGADOS	:	RICARDO FAGUNDES - SC014066
		PEDRO WALICOSKI CARVALHO - SC052310
		ARACELI ORSI DOS SANTOS - SC021758

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 16, DA LEI N. 8.429/1992 (REDAÇÃO PELA LEI N. 14.230/2021). ALCANCE DA EXPRESSÃO "A QUALQUER MOMENTO". INEXIGIBILIDADE DE PEDIDO PRÉVIO DE CONVERSÃO. TEMAS N. 1199 (STF) E 1089 (STJ). ACÓRDÃO QUE AFASTOU A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. VEDAÇÃO À SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. RETORNO AO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU PARA VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. O art. 17, § 16, da LIA dispõe: "[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 (…) poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei 7.347/1985", sendo certo que do *decisum* de conversão cabe agravo de instrumento (§ 17). A interpretação restritiva que limita a conversão à fase anterior à sentença contraria o alcance normativo da expressão "a qualquer momento" e a *ratio* do dispositivo, notadamente quando, na instância recursal se afasta a configuração de improbidade porém subsistem elementos para o prosseguimento da pretensão reparatória.

2. A conversão da ação de improbidade em ação civil pública, quando verificada a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas atende aos princípios da moralidade administrativa, da economia processual, da instrumentalidade das formas e às garantias de efetividade e razoável duração do processo.

3. O Superior Tribunal de Justiça possui precedentes no sentido da viabilidade de conversão ou prosseguimento para ressarcimento ao erário, mesmo afastadas as sanções da LIA, em linha com o Tema n. 1089: "[n]a 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". Precedentes: EDcl no AgInt no AREsp 1.595.416/MG,

Documento eletrônico VDA55181870 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:58
Publicação no DJEN/CNJ de 26/03/2026. Código de Controle do Documento: 69924235-ab46-4923-a5e7-302e1122f325

Segunda Turma, DJe 17/11/2025; EDcl no AgInt nos EREsp 1.818.514/SP, Primeira Seção, DJe 12/11/2025; REsp 2.139.420/AM, Segunda Turma, DJe 22/10/2025.

4. Em observância ao contraditório, ao devido processo legal e à vedação de supressão de instância, a verificação dos requisitos do art. 17, § 16, da LIA, incluindo eventual análise de prescrição e adequação da pretensão reparatória, deve ser realizada pelo juízo de primeiro grau.

5. Recurso especial parcialmente provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma, por unanimidade, dar parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Marco Aurélio Bellizze.

Brasília, 10 de março de 2026.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
Relator

Documento eletrônico VDA55181870 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:58
Publicação no DJEN/CNJ de 26/03/2026. Código de Controle do Documento: 69924235-ab46-4923-a5e7-302e1122f325

RECURSO ESPECIAL Nº 2181542 - SC(2024/0425783-3)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
RECORRIDO	:	MÁRIO MARCONDES NASCIMENTO
ADVOGADOS	:	RICARDO FAGUNDES - SC014066
		PEDRO WALICOSKI CARVALHO - SC052310
		ARACELI ORSI DOS SANTOS - SC021758

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 16, DA LEI N. 8.429/1992 (REDAÇÃO PELA LEI N. 14.230/2021). ALCANCE DA EXPRESSÃO "A QUALQUER MOMENTO". INEXIGIBILIDADE DE PEDIDO PRÉVIO DE CONVERSÃO. TEMAS N. 1199 (STF) E 1089 (STJ). ACÓRDÃO QUE AFASTOU A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. VEDAÇÃO À SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. RETORNO AO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU PARA VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. O art. 17, § 16, da LIA dispõe: "[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 (…) poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei 7.347/1985", sendo certo que do *decisum* de conversão cabe agravo de instrumento (§ 17). A interpretação restritiva que limita a conversão à fase anterior à sentença contraria o alcance normativo da expressão "a qualquer momento" e a *ratio* do dispositivo, notadamente quando, na instância recursal se afasta a configuração de improbidade porém subsistem elementos para o prosseguimento da pretensão reparatória.

2. A conversão da ação de improbidade em ação civil pública, quando verificada a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas atende aos princípios da moralidade administrativa, da economia processual, da instrumentalidade das formas e às garantias de efetividade e razoável duração do processo.

3. O Superior Tribunal de Justiça possui precedentes no sentido da viabilidade de conversão ou prosseguimento para ressarcimento ao erário, mesmo afastadas as sanções da LIA, em linha com o Tema n. 1089: "[n]a 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". Precedentes: EDcl no AgInt no AREsp 1.595.416/MG,

Documento eletrônico VDA55262280 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:12
Código de Controle do Documento: d0eb869c-ced9-4a9c-92a2-7be8672be981

Segunda Turma, DJe 17/11/2025; EDcl no AgInt nos EREsp 1.818.514/SP, Primeira Seção, DJe 12/11/2025; REsp 2.139.420/AM, Segunda Turma, DJe 22/10/2025.

4. Em observância ao contraditório, ao devido processo legal e à vedação de supressão de instância, a verificação dos requisitos do art. 17, § 16, da LIA, incluindo eventual análise de prescrição e adequação da pretensão reparatória, deve ser realizada pelo juízo de primeiro grau.

5. Recurso especial parcialmente provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, com fundamento na alínea *a* do art. 105, inciso III, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA no julgamento da Agravo Interno em Apelação n. 0901002-09.2016.8.24.0023/SC, assim ementado (fl. 10550):

> IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO INTERPOSTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA A DECISÃO MONOCRÁTICA QUE ABSOLVEU O RÉU.
>
> PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO SOBRE A ENTRADA EM VIGOR DA LEI N. 14.230/2021. NULIDADE QUE DEVERIA TER SIDO ALEGADA NO PRÓPRIO ATO QUE PRETENDIA PRATICAR. IMPOSSIBILIDADE DE REABERTURA DE PRAZO [CPC, ART. 272, § 8º]. JULGADOS DESTA CÂMARA [AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 5010137-73.2024.8.24.0000 E APELAÇÃO N. 0006158-49.2010.8.24.0011].
>
> MÉRITO. SENTENÇA CONDENATÓRIA POR ATO CULPOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MODALIDADE CULPOSA REVOGADA PELA LEI N. 14.230/2021. RETROATIVIDADE DA NORMA BENÉFICA. ENTENDIMENTO FIRMADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO TEMA 1199 DE REPERCUSSÃO GERAL. CORRETA ABSOLVIÇÃO PROMOVIDA PELA DECISÃO MONOCRÁTICA AGRAVADA.
>
> PEDIDO DE CONVERSÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA [LEI N. 8.429/1992, ART. 17, § 16]. MEDIDA QUE, NO CASO CONCRETO, IMPLICARIA ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DO PEDIDO E DA CAUSA DE PEDIR. IMPOSSIBILIDADE DE REABERTURA DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL EM SEGUNDO GRAU. JULGADOS DESTA CÂMARA [APELAÇÃO N. 0900268-73.2016.8.24.0018]. PRETENSÃO RECURSAL AFASTADA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

Não foram opostos embargos declaratórios.

Nas razões do recurso especial, interposto com base no art. 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição Federal, a parte recorrente alega afronta aos seguintes dispositivos (fls. 10562-10573): a) Art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992 – sustenta que o dispositivo "a qualquer momento" autoriza a conversão da ação de improbidade

Documento eletrônico VDA55262280 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:12
Código de Controle do Documento: d0eb869c-ced9-4a9c-92a2-7be8672be981

administrativa em ação civil pública para fins de ressarcimento, decisão que pode ser tomada inclusive na fase recursal; afirma que o acórdão recorrido contrariou tal comando ao negar a conversão (fls. 10568-10573).

Ao final, requer o provimento do recurso especial para reformar o acórdão recorrido, determinar a conversão da ação de improbidade em ação civil pública de ressarcimento e, reconhecida a "causa madura", que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina julgue o mérito sob o enfoque da condenação do recorrido ao ressarcimento do dano ao erário (fls. 10571-10573).

Contrarrazões ao recurso especial às fls. 10578-10583. Os recorridos requerem a não admissão do reclamo (fl. 10583). Sustentam que a conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública para fins de ressarcimento implicaria alteração substancial do pedido e da causa de pedir, com necessidade de aditamento da inicial, nova oportunidade de contestação e eventual produção de provas, providências inviáveis em grau recursal. Nesse ponto, reproduzem os fundamentos do acórdão recorrido, segundo o qual "a conversão da ação de improbidade em ação civil pública não é obrigatória, mas apenas uma possibilidade, se verificados os pressupostos legais", e, no caso concreto, a inicial e a instrução limitaram-se ao enquadramento típico na Lei n. 8.429/1992, razão pela qual a conversão seria impraticável na fase em que se encontram os autos (fls. 10579-10580).

Aduzem, ainda, que a pretensão de ressarcimento decorrente de ilícito não doloso está sujeita à prescrição quinquenal. Para tanto, assinalam que os fatos imputados (não dolosos) remontam a 1999–2005, enquanto a ação foi proposta em 2016, e destacam a orientação firmada no Tema n. 897 do Supremo Tribunal Federal no sentido da imprescritibilidade apenas das ações de ressarcimento fundadas em ato doloso de improbidade, e, quanto aos demais ilícitos, a aplicação do entendimento do RE 669069 (Tema 666), que reconhece a prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil (fls. 10580-10582).

O recurso especial foi admitido na origem (fls. 10586-10587).

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal ofereceu o parecer de fls. 10609-10614, em que opina pelo provimento do recurso especial, por entender que a conversão da ação de improbidade em ação civil pública de ressarcimento permite que o autor prossiga na busca de reparação do dano ao erário e recomposição dos cofres públicos, ao mesmo tempo que atende aos princípios da economia processual, da instrumentalidade das formas, bem como aos princípios "constitucionais" da efetividade (art. 5º, inciso XXXV, da CRFB), da razoável duração do processo (art. 5º, inciso LXXVIII, da CRFB) e a eficiência na execução de atos públicos (art. 37 *caput*, CRFB).

É o relatório.

Documento eletrônico VDA55262280 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:12
Código de Controle do Documento: d0eb869c-ced9-4a9c-92a2-7be8672be981

VOTO

O recurso especial merece ser conhecido e acolhido em parte.

Em debate está a interpretação dada ao art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992, com redação pela Lei n. 14.230 de 2021, tema de grande atualidade e relevância.

Transcrevo o que expus na retificação de voto proferido no AREsp 1943695/TO, de minha relatoria:

> "Eminentes pares, a partir dos profícuos debates que travamos acerca do presente caso e outros semelhantes, trago ao voto inicialmente proferido algumas reflexões, ao passo que proponho, ao final, deslinde ligeiramente diverso ao caso concreto.
>
> Em linha de princípio, por força do princípio do contraditório e da vedação à supressão de instância. penso não ser cabível que, no âmbito do recurso especial, seja mantida a sanção de ressarcimento ao erário após o julgamento de improcedência da ação de improbidade, salvo no caso de o ressarcimento decorrer de outra ação que tenha sido cumulada com a ação civil de improbidade administrativa.
>
> Isso porque com o desaparecimento do ato ímprobo, desaparece também o preceito primário que fundamentou o ressarcimento aos cofres públicos. O ressarcimento precisa decorrer da procedência de uma ação, seja de improbidade, seja ação popular ou outra ação civil pública.
>
> Anoto ainda que esta Corte Superior possui o Tema Repetitivo n.º 1089, de relatoria da Min. Assusete Magalhães, pelo qual: "*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.*"
>
> Destaco que no julgamento do **Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.475.101/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, houve intenso debate na Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal acerca de tema correlato ao aqui tratado**, extraindo-se à unanimidade o entendimento daquele órgão colegiado de que, mesmo nos casos de prescrição da ação de improbidade ou outra hipótese absolutória, há que se processar a ação de ressarcimento com as garantias do contraditório e do devido processo legal. No aludido processo, o Pretório Excelso deu provimento ao agravo em recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público de São Paulo para determinar o regular prosseguimento de ação de ressarcimento, que fora indevidamente obstada pelo Tribunal paulista, após o magistrado de primeiro grau ter aplicado o art. 17, § 16 da LIA .
>
> Entendo, portanto, condizente com a disciplina jurídica exposta que, afastado o ato ímprobo por ausência dos elementos normativos ou do elemento subjetivo, e havendo imputação de dano ao erário na ação, os autos retornem para a providência do art. 17, § 16 da LIA.
>
> Creio que realmente seja mais consentâneo com a Lei **que esse retorno seja ao juízo de primeiro grau**, que terá melhores condições de oportunizar o contraditório e decidir se a pretensão de ressarcimento está ou não prescrita, dentre outros aspectos.

Documento eletrônico VDA55262280 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:12
Código de Controle do Documento: d0eb869c-ced9-4a9c-92a2-7be8672be981

Digo isso mas ressalto que temos precedentes de devolução do feito ao Tribunal de origem, e não ao juízo de primeiro grau, como nos **EDcl no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1461963 – SP (Segunda Turma, rel. Min. Francisco Falcão)**, no qual constou: "*Na ausência de elementos para o prosseguimento da ação de improbidade, deverá a Corte de origem aplicar o disposto no art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992*".

Transcrevo o que consta do voto condutor do eminente Ministro Francisco Falcão:

> "Importante consignar que, caso não estejam presentes os novos elementos normativos exigidos no art. 10, caput, da Lei n. 8.429/1992, deverá o Tribunal de origem observar o disposto no art. 17, § 16, que assim dispõe:
>
> § 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.
>
> A incidência do dispositivo legal retro não depende de requerimento expresso do Ministério Público e tem como fundamento o princípio da moralidade administrativa.
>
> Com isso, se o conjunto probatório não indicar um dano efetivo e comprovado ao erário, deverá ocorrer a conversão em ação civil pública, já que há pedido expresso de anulação do contrato administrativo, bem como pedido de ressarcimento dos valores."

À luz dessas considerações, estabeleço as seguintes premissas que, a meu sentir, devem nortear o deslinde da matéria:

> 1. É possível manter o ressarcimento ao erário sem necessidade de retorno dos autos à origem, quando, a despeito da improcedência da ação de improbidade, houver condenação ao ressarcimento por força de ação popular ou outra ação civil pública (hipótese de cumulação de ações);
>
> 2. Nos casos de improcedência da ação de improbidade neste STJ, quando houver imputação de dano ao erário e os requisitos do art. 17, § 16 da Lei de Improbidade Administrativa, cabível o retorno ao juízo de primeiro grau;
>
> 3. Não havendo a imputação de dano ao erário, é vedada a conversão prevista no art. 17, § 16 da LIA por ocasião de julgamento do recurso especial. Em sentido semelhante, destaco precedente: REsp n. 2.139.458/SC, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 18/2/2025, DJEN de 24/2/2025.

Documento eletrônico VDA55262280 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:12
Código de Controle do Documento: d0eb869c-ced9-4a9c-92a2-7be8672be981

No caso concreto, aplica-se a hipótese de retorno dos autos ao juízo de primeiro grau, a meu sentir, para que avalie a aplicação do art. 17, § 16 da Lei de Improbidade Administrativa.

Fica então a ementa do julgado assim retificada:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. GESTORA DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. CONTAS JULGADAS IRREGULARES PELO TCE/TO. PAGAMENTOS DE HOSPEDAGEM E REFEIÇÕES. ART. 11, INCISO I, DA LEI N. 8.429/1992. REVOGAÇÃO. ENQUADRAMENTO EM ALGUM DOS INCISOS DA NOVA REDAÇÃO DO DISPOSITIVO. INVIABILIDADE. DOLO ESPECÍFICO. AUSÊNCIA. DANO AO ERÁRIO. PRESENÇA. CONVERSÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE. ART. 17, § 16, DA LEI N. 8.429/1992. REQUISITOS. VERIFICAÇÃO. MATÉRIA FÁTICA. INVIABILIDADE. RETORNO DOS AUTOS AO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU. AGRAVO CONHECIDO PARA DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL.
>
> 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema n. 1.199, firmou a tese de retroatividade da revogação da modalidade culposa, exigindo a constatação de dolo do agente para a tipificação de ato de improbidade administrativa.
>
> 2. Esta Corte Superior, interpretando o disposto no art. 1.º § 2º, da Lei n. 8.429/1992, segundo a redação atribuída pela Lei n. 14.230/2021, entendeu que o dolo necessário para a configuração do ato de improbidade administrativa é o específico, pois o referido dispositivo legal estabeleceu que "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".
>
> 3. Houve a revogação da norma na qual foi a agravante considerada incursa (art. 11, inciso I, da Lei n. 8.429/1992), sendo que as condutas a ela imputadas, não encontram ressonância em nenhum dos incisos da atual redação do referido artigo, o que inviabiliza a aplicação do princípio da continuidade típico-normativa.
>
> 4. O Tribunal de origem, no tocante ao único ponto em que manteve a condenação feita na sentença, qual seja, o ressarcimento ao erário dos valores atinentes a estadias e refeições, afirmou que a agravante agiu com dolo e afirma que houve lesão ao erário. Contudo, não menciona que haveria dolo específico e, tampouco, pelos elementos descritos no acórdão recorrido, é possível se extrair que houve a presença do elemento volitivo específico, como exige a Lei n. 8.429/1992, com a redação atribuída pela Lei n. 14.230/2021.
>
> 5. Ausente o dolo específico, impõe-se a absolvição da Agravante da imputação de prática do ato de improbidade então tipificado no art. 11, inciso I, da Lei n. 8.429/1992.

Documento eletrônico VDA55262280 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:12
Código de Controle do Documento: d0eb869c-ced9-4a9c-92a2-7be8672be981

> 6. Diante da presença do dano ao erário é possível a conversão da ação de improbidade em ação civil pública para ressarcimento ao erário, quando presentes os requisitos previstos no art. 17, § 16 da Lei n. 8.429/1992. Tal verificação, no entanto, demanda a apreciação de questões fáticas, inviável nesta via recursal especial, motivo pelo qual os autos devem retornar ao Tribunal de origem para que faça essa análise, como entender de direito.
>
> 7. Agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial para absolver a Agravante da imputação de prática de ato de improbidade administrativa, e determinando o retorno dos autos ao juízo de primeiro grau para que verifique a presença dos requisitos do art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992, em sua redação atual, para conversão da ação de improbidade em ação civil pública de ressarcimento de danos ao erário.

> Ante o exposto, CONHEÇO do agravo para DAR PARCIAL PROVIMENTO ao recurso especial para absolver a Agravante da imputação de prática de ato de improbidade administrativa, e determinando o retorno dos autos ao juízo de primeiro grau para que verifique a presença dos requisitos do art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992, em sua redação atual, para conversão da ação de improbidade em ação civil pública de ressarcimento de danos ao erário."

O deslinde do caso sob exame passa pela análise de idêntica controvérsia, à luz do novo preceito estabelecido no art. 17, § 16 da Lei de Improbidade Administrativa, que assim estabelece:

> [...] § 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)

A interpretação de que a aludida conversão somente poderia ocorrer antes da prolação de sentença é assaz restritiva e despreza tanto o alcance da expressão "*a qualquer momento*" quanto a própria razão de ser do dispositivo legal. Pela própria recorribilidade das decisões judiciais, é possível que somente na instância recursal se constate que não estão presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, mas, por outro lado, existem elementos para prosseguimento da pretensão de ressarcimento ou outra manejável por ação civil pública.

Como bem ressaltado pelo Ministério Público Federal, a conversão da ação de improbidade em ação civil pública de ressarcimento permite que o autor prossiga na

Documento eletrônico VDA55262280 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:12
Código de Controle do Documento: d0eb869c-ced9-4a9c-92a2-7be8672be981

busca de reparação do dano ao erário e recomposição dos cofres públicos, ao mesmo tempo que atende aos princípios da economia processual, da instrumentalidade das formas, bem como aos princípios constitucionais da efetividade (art. 5º, inciso XXXV, da CRFB), da razoável duração do processo (art. 5º, inciso LXXVIII, da CRFB) e da eficiência na execução de atos públicos (art. 37 *caput*, CRFB).

Logo, se os elementos para configuração do ato ímprobo são rechaçados na via recursal, é possível que o processo retorne ao juízo de primeiro grau para possível aplicação art. 17, § 16 da LIA, ocasião em que o juízo competente assegurará o devido processo legal e eventualmente se manifestará sobre prescrição e outros aspectos controvertidos. Não cabe à instância recursal, num primeiro momento, decidir definitivamente sobre a conversão em ação civil pública, haja vista o que estabelece o próprio § 17 do art. 17 da LIA e a clara necessidade de evitar a supressão de instância e pronunciamento sobre matérias não decididas na origem.

Portanto, correto o acórdão recorrido na parte na qual afirma que a conversão da ação de improbidade em ação civil pública não é obrigatória, mas apenas uma possibilidade, se verificados os pressupostos legais. Todavia, incorre em erro o julgado da instância *a quo* quando estabeleceu como obstáculo para a conversão o fato de a inicial e a instrução limitarem-se ao enquadramento típico na Lei n. 8.429/1992. Deveras, não é necessário que o autor da ação pleiteie a conversão futura, em pedido subsidiário formulado na inicial.

Nas hipóteses em que se constatar desde logo a ausência de ilegalidades ou a presença de obstáculo à pretensão reparatória, anulatória ou inibitória, desnecessário e incabível que se converta a ação de improbidade em ação civil pública. Todavia, em casos como o dos autos, em que o ato ímprobo é afastado pela ausência de elemento subjetivo, porém remanesce o juízo sobre a ilegalidade do ato e possíveis reflexos do ato lícito sobre o patrimônio público (*lato sensu*), deve-se assegurar a possibilidade de conversão do feito em ação civil pública, como estabelece de forma cristalina o art. 17, § 16 da LIA.

A jurisprudência desta Corte Superior tem trilhado esta senda:

> EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DOLO GENÉRICO. DANO EFETIVO AO ERÁRIO DEVIDAMENTE COMPROVADO. PAGAMENTO EFETUADO. SERVIÇO NÃO FOI PRESTADO. CONDENAÇÃO POR ATO QUE CAUSA PREJUÍZO AO ERÁRIO (LEI N. 8.429/1992, ART. 10). ADVENTO DA LEI N. 14.230/2021. RETROATIVIDADE EM ATO DOLOSO. JURISPRUDÊNCIA DO STF. EXCEPCIONAL REMESSA DOS AUTOS AO ÓRGÃO JULGADOR PARA EVENTUAL JUÍZO DE RETRATAÇÃO. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO EM AÇÃO DE RESSARCIMENTO.

Documento eletrônico VDA55262280 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:12
Código de Controle do Documento: d0eb869c-ced9-4a9c-92a2-7be8672be981

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS.

I - As disposições da Lei n. 14.230/2021 aplicam-se retroativamente aos processos sem trânsito em julgado, seja por conduta dolosa ou culposa, razão pela qual a presente demanda deverá ser reexaminada sob esta nova perspectiva.

II - A Corte de origem deverá revalorar o conjunto fático-probatório para examinar a situação descrita neste feito, inclusive para os fins do art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992.

Precedentes da Primeira Seção: AgInt nos EREsp n. 1.737.731/SC, relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Primeira Seção, julgado em 1º/10/2024, DJe de 4/10/2024; EAResp 1.748.130/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, j. em 12.2.2025, m.v.

III - Em razão do óbice imposto a esta Corte Superior pela Súmula n. 7/STJ, caberá ao Tribunal local a valoração do conjunto fático-probatório para assentar se a conduta imputada pode ser objeto de readequação ou continuidade típico-normativa.

IV - Embargos de declaração acolhidos, com excepcional determinação para o encaminhamento dos autos ao órgão julgador para Juízo de conformidade.

(**EDcl no AgInt no AREsp n. 1.595.416/MG, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 12/11/2025, DJEN de 17/11/2025.**) grifei

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. OBSCURIDADE E OMISSÃO. EXISTÊNCIA. RECURSO ACOLHIDO COM EFEITOS INFRINGENTES.

1. Os embargos de declaração, nos termos do art. 1.022 do Código de Processo Civil, são cabíveis quando há obscuridade, contradição, omissão ou erro material no julgado. Em hipóteses excepcionais, o Superior Tribunal de Justiça permite que a eles se empreste efeitos infringentes.

2. Quando do juízo de conformação realizado por este órgão julgador, retratando-se da anterior decisão desta Primeira Seção, ainda sob a relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, diante do cenário fático cristalizado no acórdão originário, da superveniência da Lei 14.230/2021 e do julgamento do Tema 1.199/STF, julgou-se improcedente o pedido condenatório por improbidade.

3. Caso concreto em que, todavia, o autor da ação formulara um cúmulo objetivo de ações, postulando, além da imputação das sanções advindas da Lei 8.429/1992, a declaração de nulidade de ato administrativo por violação aos princípios constitucionais e o correspondente ressarcimento dos danos decorrentes dessa violação.

4. A própria Lei 14.230/2021, no §16 do art. 17 da LIA, previu a possibilidade de conversão da ação por improbidade em ação civil pública quando "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".

5. Essa possibilidade já havia sido identificada por esta Corte Superior quando do julgamento do Tema Repetitivo 1.089, ocasião em que se declarou: "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 ".

Documento eletrônico VDA55262280 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:12
Código de Controle do Documento: d0eb869c-ced9-4a9c-92a2-7be8672be981

6. É necessário esclarecer que a declaração de nulidade do ato administrativo e a consequente reparação de danos ao erário subsistem, presente um claro cúmulo objetivo de ações e mantidos os fundamentos que extravasam o reconhecimento da improbidade administrativa, limitando-se a improcedência, portanto, à pretensão sancionatória por improbidade administrativa.

7. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos modificativos.

(**EDcl no AgInt nos EREsp n. 1.818.514/SP, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Seção, julgado em 6/11/2025, DJEN de 12/11/2025**.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. LEI N. 14.230/2021. RETROATIVIDADE MITIGADA. TEMA N. 1199 DO STF. IRRETROATIVIDADE DO NOVO REGIME PRESCRICIONAL. ART. 23 DA LIA. SUSPENSÃO E CONTAGEM PELA METADE APÓS INTERRUPÇÃO. NÃO INCIDÊNCIA AOS FATOS E ATOS PROCESSUAIS ANTERIORES À VIGÊNCIA DA NOVA LEI. FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA VINCULANTE. CERCEAMENTO DE DEFESA. INDEFERIMENTO DE OITIVA DE TESTEMUNHA NÃO ARROLADA. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO IMPUGNADO. SÚMULA N. 283/STF. REEXAME DE PROVAS. SÚMULA N. 7/STJ. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA SENTENÇA. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA N. 284/STF. ART. 10 E ART. 11, INCISO VI, DA LIA. CONDENAÇÃO COM BASE EM DOLO GENÉRICO. EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. ATIPICIDADE SUPERVENIENTE. RETROATIVIDADE BENÉFICA DA LEI N. 14.230/2021. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. POSSIBILIDADE DE CONVERSÃO OU PROSSEGUIMENTO NA INSTÂNCIA ODINÁRIA TÃO SOMENTE QUANTO À PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO (ART. 17, § 16 DA LIA). RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.

1. O Tribunal de origem enfrentou a prescrição à luz do Tema n. 1199 do Supremo Tribunal Federal e da redação originária do art. 23 da Lei n. 8.429/1992, rejeitando a aplicação retroativa do novo regime. Não há violação do art. 23, § 1º, § 5º e § 8º, da Lei de Improbidade Administrativa, com redação pela Lei n. 14.230/2021, pois o término do mandato do recorrente deu-se em 31/12/2012 e o ajuizamento em 24/6/2014. Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal, o novo regime prescricional previsto na Lei n. 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

2. A alegação de cerceamento de defesa foi afastada pelo Tribunal *a quo*, consignando que a testemunha não foi arrolada, a oitiva seria inócua e o magistrado possui liberdade na valoração da prova. O recurso especial não impugnou o fundamento autônomo de que a testemunha não foi arrolada, atraindo o óbice da Súmula n. 283/STF. Além disso, a pretensão demanda reexame do conjunto fático-probatório, encontrando óbice na Súmula n. 7/STJ.

3. Não deve ser conhecido o recurso especial no capítulo em que aponta violação do art. 489, § 1º, inciso IV, do Código de Processo Civil, haja vista que o recorrente trouxe alegações genéricas, sem especificar os pontos de omissão, contradição, obscuridade ou erro material e sua relevância para a solução do caso.

Documento eletrônico VDA55262280 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:12
Código de Controle do Documento: d0eb869c-ced9-4a9c-92a2-7be8672be981

Incidência da Súmula n. 284/STF: " é inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia." Precedentes: AgInt nos EDcl no AREsp 1.311.559/RS e REsp 2.089.769/PB.

4. O Tribunal de origem considerou existente a prática de atos ímprobos dos arts. 10 e 11, inciso VI, da LIA, assentando a existência de "dolo genérico" e irregularidades na aplicação de recursos do PNATE em desacordo com Resolução FNDE n. 14/2009. A moldura fática delineada revela que a condenação se sustenta em dolo genérico, sem indicação de elemento subjetivo especial de finalidade, exigido pelo novo regime da LIA. Em consonância com o Tema n. 1199/STF, é necessária a presença do elemento subjetivo dolo, e, conforme a nova redação da LIA, o dolo específico constitui requisito para a tipicidade, não se admitindo a responsabilização por meras irregularidades desacompanhadas de propósito de beneficiar a si ou a outrem.

5. A jurisprudência do STF e STJ confirma a atipicidade superveniente das condutas fundadas em dolo genérico. Para caracterizar o ato ímprobo, é necessário o dolo específico da atuação do agente público, sendo insuficiente a mera voluntariedade no mister usual das competências públicas. Imprescindível a presença da voluntariedade do ato, consciência da ilicitude pelo agente público e existência do fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, aferível pelas circunstâncias e provas do caso concreto (AgInt no REsp 1829687/SC, DJEN 25/06/2025).

6. Afastada a improbidade pela ausência do elemento subjetivo, uma vez que as instâncias ordinárias reconheceram a ilegalidade do ato administrativo e o dano ao erário, exsurge a possibilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil pública para ressarcimento, na instância ordinária, nos termos do art. 17, § 16, da LIA, em consonância com entendimento do STF (ARE 1.492.981-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 20/8/2024) e com a ratio do Tema Repetitivo n. 1089 do STJ.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido. (**REsp n. 2.139.420/AM, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 15/10/2025, DJEN de 22/10/2025.**) grifei

O recorrente pleiteou o provimento deste Recurso Especial, para fim de se reconhecer a contrariedade ao art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/92, e com isso reformar o acórdão recorrido, com a determinação de conversão dos autos em ação civil pública de ressarcimento.

Não obstante, o recurso especial comporta parcial provimento, visto que a conversão em ação da ação de improbidade em ação de ressarcimento deverá ser apreciada fundamentadamente pelo juízo de primeiro grau, que se debruçará inclusive acerca dos aspectos suscitados pelo recorrido.

Ante o exposto, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso especial para reformar o acórdão recorrido e determinar o retorno dos autos ao juízo de primeiro grau, para fins de aplicação do art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/92.

Documento eletrônico VDA55262280 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:12
Código de Controle do Documento: d0eb869c-ced9-4a9c-92a2-7be8672be981

Em observância ao contraditório, ao devido processo legal e à vedação de supressão de instância, a verificação dos requisitos do art. 17, § 16, da LIA, incluindo eventual análise de prescrição e adequação da pretensão reparatória, deve ser realizada pelo juízo de primeiro grau.

É o voto.

Documento eletrônico VDA55262280 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 23/03/2026 17:44:12
Código de Controle do Documento: d0eb869c-ced9-4a9c-92a2-7be8672be981

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2024/0425783-3 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 2.181.542 / SC**

Números Origem: 03131324620178240023 0620110089014 09010020920168240023
313132462017824002 3 40045540820168240000 620110089014
90100209201682400 23 90100209201682400234004554082016824000 0

PAUTA: 10/03/2026 JULGADO: 10/03/2026

Relator
Exmo. Sr. Ministro **TEODORO SILVA SANTOS**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária
Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA
RECORRIDO	:	MÁRIO MARCONDES NASCIMENTO
ADVOGADO	:	RICARDO FAGUNDES - SC014066
ADVOGADOS	:	ARACELI ORSI DOS SANTOS - SC021758 PEDRO WALICOSKI CARVALHO - SC052310

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Improbidade Administrativa - Dano ao Erário

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Marco Aurélio Bellizze.

Documento eletrônico VDA54877724 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA, SEGUNDA TURMA Assinado em: 10/03/2026 18:55:57
Código de Controle do Documento: BA4D6033-DD8E-4EC8-9F84-D1C684A2CBBB