



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2186838 - MG (2024/0465427-6)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : HELVECIO LUIZ REIS
ADVOGADOS : VIVIANE MACEDO GARCIA - MG080902
MAYRAM AZEVEDO BATISTA DA ROCHA - MG079941
RAYMUNDO CAMPOS NETO - MG096807

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PROPOSTA DE AFETAÇÃO SOB O RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS (ARTS. 1.036 DO CPC E 256, I, DO RISTJ). IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXIGÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DE DOLO ESPECÍFICO PARA A CONFIGURAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE, A PARTIR DA LEI N. 14.230/2021, INCLUSIVE EM RELAÇÃO AOS CASOS JÁ EM ANDAMENTO À ÉPOCA DA PROMULGAÇÃO. TESE DE VIOLAÇÃO DOS ART. 1º, § 2º E ART. 11, §§ 1º E 2º DA LEI N.º 8.429/92, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI N.º 14.230/21. RECURSO ESPECIAL AFETADO.

1. Delimitação da controvérsia, para fins de afetação da matéria ao rito dos recursos repetitivos, nos termos do art. 1.036, caput e § 1º, do CPC /2015: "**Definir se, a partir da Lei n. 14.230/2021, exige-se a comprovação do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, inclusive em relação aos casos já em andamento à época da promulgação**".

2. Em virtude das particularidades que circundam as ações de improbidade administrativa, notadamente o fato de as Turmas deste Colendo tribunal já estarem, de forma quase unânime, aplicando o entendimento de que a Lei n. 14.230/2021 exige o dolo específico para configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive para os casos em andamento à época de sua promulgação, **deixa-se de determinar o sobrestamento** dos processos, individuais ou coletivos, que versem sobre a mesma matéria.

3. Recursos especiais afetados ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 (art. 256-I do RISTJ, na redação da Emenda Regimental 24/2016): **Recurso Especial n. 2.186.838/MG e Recurso Especial n. 2148056/SP**, este último em substituição ao 2.183.843/MG, nos termos do art. 256-F do RISTJ.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetar o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte tese controvertida: **“Definir se, a partir da Lei n. 14.230/2021, exige-se a comprovação do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, inclusive em relação aos casos já em andamento à época da promulgação.”** e, por maioria, vencido o Sr. Ministro Afrânio Vilela, determinar a não suspensão dos processos, individuais ou coletivos, que versem sobre a mesma matéria, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela (com ressalvas acerca da delimitação do tema), Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 11 de novembro de 2025.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2186838 - MG (2024/0465427-6)

RELATOR : MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : HELVECIO LUIZ REIS
ADVOGADOS : VIVIANE MACEDO GARCIA - MG080902
MAYRAM AZEVEDO BATISTA DA ROCHA - MG079941
RAYMUNDO CAMPOS NETO - MG096807

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PROPOSTA DE AFETAÇÃO SOB O RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS (ARTS. 1.036 DO CPC E 256, I, DO RISTJ). IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXIGÊNCIA DA COMPROVAÇÃO DE DOLO ESPECÍFICO PARA A CONFIGURAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE, A PARTIR DA LEI N. 14.230/2021, INCLUSIVE EM RELAÇÃO AOS CASOS JÁ EM ANDAMENTO À ÉPOCA DA PROMULGAÇÃO. TESE DE VIOLAÇÃO DOS ART. 1º, § 2º E ART. 11, §§ 1º E 2º DA LEI N.º 8.429/92, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI N.º 14.230/21. RECURSO ESPECIAL AFETADO.

1. Delimitação da controvérsia, para fins de afetação da matéria ao rito dos recursos repetitivos, nos termos do art. 1.036, caput e § 1º, do CPC /2015: "**Definir se, a partir da Lei n. 14.230/2021, exige-se a comprovação do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, inclusive em relação aos casos já em andamento à época da promulgação**".

2. Em virtude das particularidades que circundam as ações de improbidade administrativa, notadamente o fato de as Turmas deste Colendo tribunal já estarem, de forma quase unânime, aplicando o entendimento de que a Lei n. 14.230/2021 exige o dolo específico para configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive para os casos em andamento à época de sua promulgação, **deixa-se de determinar o sobrestamento** dos processos, individuais ou coletivos, que versem sobre a mesma matéria.

3. Recursos especiais afetados ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 (art. 256-I do RISTJ, na redação da Emenda Regimental 24/2016): **Recurso Especial n. 2.186.838/MG e Recurso Especial n. 2148056/SP**, este último em substituição ao 2.183.843/MG, nos termos do art. 256-F do RISTJ.

RELATÓRIO

Em análise, recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS contra acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, assim ementado:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR ATO ATENTATÓRIO CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - DOLO ESPECÍFICO – NÃO COMPROVADO – IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS INICIAIS.

- No julgamento da matéria afeta ao Tema nº 1199 sob o rito dos recursos repetitivos, o STF assentou as teses, em repercussão geral, acerca da retroatividade das modificações da Lei 14.230/21: “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.”

- Com a revogação da modalidade culposa, a configuração da improbidade administrativa passou a pressupor a demonstração de dolo específico, consistente na vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito.

- Ausente a comprovação da existência do elemento subjetivo para a caracterização da prática de ato de improbidade administrativa, impõe-se a confirmação da improcedência do pedido inicial. (fl. 617)

Na origem, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ora recorrente, ajuizou ação civil de improbidade administrativa em face de Helvécio Luiz Reis, imputando-lhe a prática de ato de improbidade previsto no art. 11, *caput*, da Lei n. 8.429/92. Sustentou o autor que, no ano de 2015, o requerido promoveu publicidade custeada pelos cofres públicos como meio para promoção pessoal, em afronta ao art. 37, § 1º da Constituição Federal. Alegou ainda que o desvio de finalidade da peça publicitária foi comprovado nos autos da ação popular cuja sentença repousa às fls. 408-415 e cujo acórdão consta às fls. 417-423.

Em sentença de fls. 516-521, o juízo de primeiro grau julgou improcedentes os pedidos. Interposta apelação (fls. 523-564), foi improvida pelo Tribunal de origem (fls. 617-627). Os embargos de declaração opostos pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS foram rejeitados (fls. 649-654).

Nas razões do recurso especial interposto com fundamento no art. 105, III, "a" da CF (fls. 650-675), o recorrente argumenta que o acórdão reconheceu a aplicação retroativa da Lei n. 14.230/21, nos moldes da sentença, e, apreciando a conduta no art. 11, XII, da LIA, entendeu não estar demonstrado o dolo específico conforme art. 1º, § 1º, 2º e 3º, da Lei n. 8.429/92, c.c. o art. 11, § 1º de mesmo diploma legal.

Sustenta o recorrente que a regra geral da Lei de Improbidade Administrativa não consagrou a figura do dolo específico, que exige uma especial finalidade. Argumenta que:

Com a devida vênia, a interpretação jurídica conferida pelo acórdão ao elemento subjetivo, a título de dolo específico, acabou por violar o disposto no art. 11, XII c/c arts. 1º, § 1º, 2º e 3º c/c o art. 11, § 1º da LIA.

Isso porque, a necessidade de se comprovar o dolo nos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 9º, 10 e 11, da Lei n.º 8.429/92 é uma das novidades introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021 – denominada “nova LIA” em razão das extensas alterações introduzidas na Lei de Improbidade Administrativa.

A regra geral, no entanto, não consagrou a figura do dolo específico, que exige uma especial finalidade. O art. 1º, § 2º, da Lei n.º 8.429/92 conceituou o dolo como “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”.

O art. 11, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.429/92 estabeleceu que, nos termos da Convenção de Mérida, ratificada pelo Brasil e incorporada ao ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto n.º 5.687/2006, somente haverá improbidade administrativa quando for comprovado “o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

O § 5º do art. 11 da Lei n.º 8.429/92 exige a aferição de dolo “com finalidade ilícita por parte do agente” para configuração da improbidade na nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos. Em alguns casos, a lei exige uma finalidade específica “para fins de” ou “com vistas à”, por exemplo, art. 11, V e VI, da LIA, o que caracteriza hipótese de dolo específico, o que não se ajusta a hipótese dos autos. (fl. 671).

Contrarrazões ao recurso especial às fls. 678-696. O recurso especial foi admitido pelo Tribunal de origem pela alínea a do inciso III do art. 105 do permissivo constitucional (fls. 700-702).

Nesta Corte, o Presidente da Com issão Gestora de Precedentes, Ministro Rogério Schietti Cruz, determinou a intimação das partes e do Ministério Público Federal para se manifestarem sobre a seleção deste recurso como representativo da controvérsia, juntamente com o Recurso Especial 2.183.843/MG (fls. 710-711).

O Ministério Público Federal opinou pela admissão como representativo da controvérsia (fls. 721-722).

O Presidente da Comissão Gestora de Precedentes salientou que a questão jurídica multitudinária possui relevante impacto jurídico e social. Destacou, *verbis*:

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, as Turmas 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”. (fl. 734)

O feito foi a mim distribuído em 10/04/2025.

É o relatório.

VOTO

Propõe-se a afetação do **Recurso Especial n. 2.186.838/MG** ao rito do art. 1.036 do CPC/2015, para definir se, a partir da Lei n. 14.230/2021, exige-se a comprovação do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, inclusive em relação aos casos já em andamento à época da promulgação.

O presente recurso é tempestivo e atende aos requisitos de admissibilidade. A leitura das razões recursais permite a exata compreensão da questão federal infraconstitucional debatida, que está prequestionada (vide fls. 650-654) e prescinde do revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos.

Diante da multiplicidade de casos semelhantes – devidamente constatada pela Comissão Gestora de Precedentes – e da relevância jurídica da matéria, apresento este recurso especial para apreciação desta Primeira Seção, a fim de que o seu julgamento seja submetido ao rito dos recursos repetitivos, nos termos dos arts. 1.036 e seguintes do Código de Processo Civil, e 256-I do RISTJ.

Isso posto, voto pela afetação do presente recurso especial ao rito dos recursos repetitivos, com a identificação do seguinte tema: **"Definir se, a partir da Lei n. 14.230/2021, exige-se a comprovação do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, inclusive em relação aos casos já em andamento à época da promulgação"**.

Saliento que a matéria não se confunde com aquela objeto de Repercussão Geral no Supremo Tribunal Federal sob o Tema n. 1.199.

No julgamento do Recurso Extraordinário 843.989/PR (rel. Min. Alexandre de Moraes), em que se reconheceu a repercussão geral da matéria (Tema n. 1199), cuidou-se da possibilidade de aplicar o novo prazo prescricional previsto pela Lei n. 14.230/2021 e sobre a abolição do ato ímprobo culposo a fatos anteriores à vigência do novo diploma.

Foi fixada, portanto, a seguinte tese:

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".

Como se vê, o tema de repercussão geral não tratou da natureza do dolo exigido para configuração de ato ímprobo, tampouco da correta interpretação do art. 1º, § 2º e art. 11, §§ 1º e 2º da Lei n. 8.429/92 e sua aplicação aos casos em andamento. Deveras, trata-se de matéria eminentemente infraconstitucional, de modo que exsurge nitidamente a competência deste Superior Tribunal de Justiça para uniformizar a referida interpretação e dar uniformidade à aplicação do Direito Federal.

Nos termos do art. 1.036, § 5º do CPC, de modo a dar maior amplitude à argumentação e discussão da controvérsia posta, além do presente recurso, seleciono o **Recurso Especial n. 2.148.056/SP**, igualmente de minha relatoria, como representativo da controvérsia, em substituição ao Recurso Especial n. 2.183.843/MG, haja vista que detectei neste último óbice à sua admissibilidade, o que enseja a substituição consoante art. 256-F do RISTJ.

Em virtude das particularidades que circundam as ações de improbidade administrativa, notadamente o fato de as Turmas deste Colendo tribunal já estarem, de forma quase unânime, aplicando o entendimento de que a Lei n. 14.230/2021 exige o dolo específico para configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive para os casos em andamento à época de sua promulgação, **deixa-se de determinar o sobrestamento** dos processos, individuais ou coletivos, que versem sobre a mesma matéria.

Oficie-se aos Presidentes dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais, comunicando a instauração deste procedimento, a fim de que tomem ciência do acima disposto.

Comunique-se ao Ministro Herman Benjamin, Presidente desta Corte; à Ministra Regina Helena Costa, Presidente da Primeira Seção; aos demais integrantes da Primeira Seção deste STJ; assim como à Comissão Gestora de Precedentes desta Corte.

Após, voltem-me os autos conclusos para adoção das medidas constantes no art. 1.038 do CPC, bem como art. 256-J e 256-M do RISTJ, com vistas ao Ministério Público Federal por 15 (quinze) dias, seguidas de oportuna inclusão em pauta.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2024/0465427-6

ProAfR no
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.186.838 / MG

Números Origem: 10000240786970003 50038241220208130625

Sessão Virtual de 05/11/2025 a 11/11/2025

Relator

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

Presidente da Sessão

Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

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

PROPOSTA DE AFETAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : HELVECIO LUIZ REIS
ADVOGADOS : VIVIANE MACEDO GARCIA - MG080902
MAYRAM AZEVEDO BATISTA DA ROCHA - MG079941
RAYMUNDO CAMPOS NETO - MG096807

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão virtual com término nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetou o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte tese controvertida: “Definir se, a partir da Lei n. 14.230/2021, exige-se a comprovação do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade, inclusive em relação aos casos já em andamento à época da promulgação.” e, por maioria, vencido o Sr. Ministro Afrânio Vilela, determinou a não suspensão dos processos, individuais ou coletivos, que versem sobre a mesma matéria, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela (com ressalvas acerca da delimitação do tema), Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze, Sérgio Kukina, Gurgel de Faria e Paulo Sérgio Domingues votaram com o Sr. Ministro Relator.

C54225054-1:547@

2024/0465427-6 - REsp 2186838 Petição : 2025/001J312-4 (ProAfR)