SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2900156 - SC (2025/0116144-0)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO	:	JOSÉ CARLOS FERREIRA RAUEN
ADVOGADO	:	ANILSO CAVALLI JUNIOR - SC020963

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 16, DA LEI N. 8.429/1992, COM REDAÇÃO DA LEI N. 14.230/2021. CONVERSÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPRESSÃO "A QUALQUER MOMENTO". ALCANCE. IMPROBIDADE AFASTADA POR AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO. SUBSISTÊNCIA DE POSSÍVEIS ILEGALIDADES OU IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS. RETORNO AO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU PARA VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS. VEDAÇÃO À SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER EM PARTE DO RECURSO ESPECIAL E DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO.

1. O art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992 autoriza, "a qualquer momento", a conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública quando identificada a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas a serem sanadas, sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções por improbidade.

2. A interpretação que restringe a conversão à fase instrutória ou ao momento anterior à sentença revela-se excessivamente restritiva, por não se compatibilizar com a literalidade e a finalidade do dispositivo legal.

3. É possível que apenas na instância recursal se reconheça a ausência dos requisitos necessários à configuração do ato ímprobo, remanescendo, contudo, elementos aptos a justificar o exame da conversão da demanda em ação civil pública.

4. A verificação dos requisitos para a conversão deve ser realizada pelo juízo de primeiro grau, em decisão fundamentada, com observância do contraditório, do devido processo legal e da vedação à supressão de instância, inclusive quanto à adequação da pretensão deduzida.

5. A conversão, quando cabível, atende aos princípios da economia processual, da instrumentalidade das formas, da efetividade, da razoável duração do processo e da eficiência, permitindo o prosseguimento da pretensão veiculada mesmo quando afastada a configuração do ato ímprobo por ausência de elemento subjetivo

6. Agravo conhecido para conhecer e dar parcial provimento ao recurso especial.

Documento eletrônico VDA59903081 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 10/09/2026 15:52:09
Publicação no DJEN/CNJ de 14/09/2026. Código de Controle do Documento: 72436a5a-902c-4a1e-ae08-0f7000cdf64b

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 03/09/2026 a 09/09/2026, por unanimidade, conhecer do recurso e lhe dar parcial provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

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

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 09 de setembro de 2026.

MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS
Relator

Documento eletrônico VDA59903081 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 10/09/2026 15:52:09
Publicação no DJEN/CNJ de 14/09/2026. Código de Controle do Documento: 72436a5a-902c-4a1e-ae08-0f7000cdf64b

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2900156 - SC (2025/0116144-0)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO	:	JOSÉ CARLOS FERREIRA RAUEN
ADVOGADO	:	ANILSO CAVALLI JUNIOR - SC020963

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 17, § 16, DA LEI N. 8.429/1992, COM REDAÇÃO DA LEI N. 14.230/2021. CONVERSÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXPRESSÃO "A QUALQUER MOMENTO". ALCANCE. IMPROBIDADE AFASTADA POR AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO. SUBSISTÊNCIA DE POSSÍVEIS ILEGALIDADES OU IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS. RETORNO AO JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU PARA VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS. VEDAÇÃO À SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. AGRAVO CONHECIDO PARA CONHECER EM PARTE DO RECURSO ESPECIAL E DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO.

1. O art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992 autoriza, "a qualquer momento", a conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública quando identificada a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas a serem sanadas, sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções por improbidade.

2. A interpretação que restringe a conversão à fase instrutória ou ao momento anterior à sentença revela-se excessivamente restritiva, por não se compatibilizar com a literalidade e a finalidade do dispositivo legal.

3. É possível que apenas na instância recursal se reconheça a ausência dos requisitos necessários à configuração do ato ímprobo, remanescendo, contudo, elementos aptos a justificar o exame da conversão da demanda em ação civil pública.

4. A verificação dos requisitos para a conversão deve ser realizada pelo juízo de primeiro grau, em decisão fundamentada, com observância do contraditório, do devido processo legal e da vedação à supressão de instância, inclusive quanto à adequação da pretensão deduzida.

5. A conversão, quando cabível, atende aos princípios da economia processual, da instrumentalidade das formas, da efetividade, da razoável duração do processo e da eficiência, permitindo o prosseguimento da pretensão veiculada mesmo quando afastada a configuração do ato ímprobo por ausência de elemento subjetivo

6. Agravo conhecido para conhecer e dar parcial provimento ao recurso especial.

Documento eletrônico VDA59639124 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 01/09/2026 19:13:39
Código de Controle do Documento: bdaba854-6030-4cd6-8645-66127e156763

RELATÓRIO

Trata-se de agravo em recurso especial (fls. 1424-1428) interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra decisão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO que inadmitiu recurso especial dirigido em oposição ao acórdão prolatado na Apelação Cível n. 5007771-30.2017.4.04.7200.

Na origem, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal contra José Carlos Ferreira Rauen, então Secretário Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Florianópolis (SMDU), por suposta atuação pessoal na autorização e manutenção de edificação irregular às margens da Lagoa da Conceição, em área de preservação permanente e terrenos de marinha, mediante avocação de processos da FLORAM e emissão de parecer favorável à regularização, apesar de autuações técnicas e de liminar vigente na ACP n. 2003.72.00.007539-1, requerendo-se a aplicação das sanções dos arts. 10, 11 e 12, inciso III, da Lei n. 8.429/1992 (fls. 3-12).

A sentença (fls. 1183-1193) rejeitou a preliminar de inépcia da inicial, reconheceu a prática de ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, *caput*, da Lei n. 8.429/92, com dolo genérico, pelo réu, ao emitir parecer em desconformidade com decisão judicial na ACP 2003.72.00.007539-1 e com o Ofício 43/10/PFM. Condenou-o, com base no art. 12, inciso III, da Lei n. 8.429/1992, exclusivamente à multa civil fixada em três vezes a remuneração percebida em abril de 2010, corrigida pelo IPCA-E e com juros de 1% ao mês desde abril de 2010, afastando as sanções de perda da função pública, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público e ressarcimento ao erário, por ausência de proporcionalidade e de dano comprovado.

O Tribunal de origem, às fls. 1283-1293, recebeu a remessa necessária, rejeitou a preliminar de nulidade da sentença por julgamento *extra petita* e, à luz do Tema n. 1.199 do STF, reconheceu a indispensabilidade da comprovação do dolo, bem como a atipicidade superveniente da condenação genérica fundada no art. 11, *caput*, da Lei n. 8.429/1992, dando provimento à apelação do réu para julgar improcedente a ação. Em reexame necessário, manteve a improcedência quanto ao art. 10 da Lei n. 8.429/1992, ante a ausência de dolo específico e de dano específico ao erário, e declarou prejudicada a apelação do Ministério Público Federal, conforme a seguinte ementa:

> IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO QUE AUTORIZOU OBRAS EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DESRESPEITO ÀS NORMAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. ARTIGO 11, *CAPUT* DA LEI Nº 8.429/92. ATIPICIDADE SUPERVENIENTE. REEXAME NECESSÁRIO. ARTIGO 10, *CAPUT*, DA LEI Nº 8.429/92.

Documento eletrônico VDA59639124 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 01/09/2026 19:13:39
Código de Controle do Documento: bdaba854-6030-4cd6-8645-66127e156763

AUSÊNCIA DO DOLO. APELAÇÃO DO RÉU PROVIDA. REMESSA NECESSÁRIA IMPROVIDA. PREJUDICADA A APELAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. É cabível o reexame necessário na ação civil pública por improbidade administrativa, seja porque incidente o art. 475 do Código de Processo Civil de 1973, seja por aplicação analógica do art. 19 da Lei 4.717/1965 às sentenças extintivas ou de improcedência. Precedentes.

2. Revela-se indispensável o dolo para o enquadramento da conduta como ato de improbidade administrativa, sobretudo após o advento da Lei nº 14.230/2021 (Tema 1199 do STF).

3. Diferentemente da redação antiga, o *caput* do artigo 11 da Lei 8.429/92 na redação da Lei nº 14.230/21, prescreve a incidência do aludido dispositivo desde que a conduta se amolde às hipóteses previstas nos seus incisos, não podendo ser efetivado o enquadramento genérico em condutas que violem os princípios da Administração Pública, posto que caracterizada a atipicidade superveniente da conduta.

4. Tendo a sentença imposto a condenação genérica do requerido com base no caput do artigo 11 da Lei nº 8.429/92, é de rigor a improcedência da ação de improbidade administrativa, ante a atipicidade superveniente da conduta.

5. Em reexame necessário não se identifica na conduta do réu o dolo específico quanto a conduta deliberada em promover dano ao erário ao permitir e ordenar a autorização de obra em desrespeito a decisão judicial. Não se presume o dolo específico, sendo que, nos termos acima exposto, tenho que não demonstrado o dolo da conduta imputada de dano ao erário.

6. Apelação do réu provida, reexame necessário improvido e prejudicada a apelação do Ministério Público Federal.

Opostos Embargos de Declaração (fls. 1298-1301) acolheu parcialmente os embargos de declaração, sem efeitos infringentes (fls. 1317- 1320), com a seguinte ementa:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVERSÃO DA AÇÃO EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM CIVIL PÚBLICA. DESCABIMENTO EM SEDE DE APELAÇÃO.

1. De fato foi omisso o julgado ao não rejeitar já naquela assentada o pedido do ora embargante, aviado no parecer ofertado no evento 9, PARECER 1.

2. A possibilidade de conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei n.º 7.347/1985, para fins de ressarcimento/ reparação (artigo 17, § 16, da Lei n.º 8.429/1992, incluído pela Lei n.º 14.230/2021), tratando-se de ações com ritos e requisitos distintos e que envolvem a alteração do pedido ou do fundamento jurídico deduzido na inicial, a referida conversão deve ficar restrita à fase instrutória, não se aplicando a processos já julgados.

Nas razões do apelo nobre, expostas às fls. 1325-1342, fundamentado no art. 105, inciso III, alíneas *a* e *c*, da Constituição Federal, o Ministério Público Federal sustenta:

1) violação ao art. 1.022, incisos I e II, e parágrafo único, inciso II, do Código de Processo Civil, pela manutenção de omissões e obscuridades mesmo após a oposição de embargos de declaração, notadamente quanto ao pedido de restituição dos autos ao 1º

Documento eletrônico VDA59639124 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 01/09/2026 19:13:39
Código de Controle do Documento: bdaba854-6030-4cd6-8645-66127e156763

grau para apreciação da conversão da ação de improbidade em ação civil pública (fls. 1328-1329);

2) negativa de vigência ao art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992, diante da interpretação restritiva do Tribunal *a quo* que condicionou a conversão ao saneamento em 1º grau e vedou sua adoção "a qualquer momento", inclusive em fase recursal (fls. 1330-1331):

3) dissídio jurisprudencial quanto à possibilidade de conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública na fase recursal e com reabertura da instrução em 1º grau (fls. 1332-1341).

Apresentadas contrarrazões ao agravo interno (fls. 1407-1410).

O Tribunal de origem não admitiu o recurso especial (fls. 1414-1418) sob o fundamento de que a reanálise da matéria, tal como pretendida, demandaria o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos (Súmula n. 7 do STJ).

O Ministério Público Federal apresentou parecer (fls. 1448-1453) opinando pelo acolhimento do agravo e, na sequência, pelo provimento do recurso especial, com a seguinte ementa:

> AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PEDIDO DE CONVERSÃO PARA AÇÃO CIVIL PÚBLICA (LEI Nº 7.347/85). POSSIBILIDADE. QUALQUER TEMPO. PREVISÃO DO ARTIGO 17, §16, DA NOVA LIA. PELO ACOLHIMENTO DO AGRAVO E PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.
>
> I – O art. 17, § 16, da LIA, assegura o prosseguimento da ação de improbidade nos casos em que não for possível a condenação do agente público ou do particular pelo ato de improbidade administrativa, com o objetivo de responsabilizar o agente pelo dano provocado por sua conduta, possibilitando a sua conversão em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347/85, a qualquer tempo.
>
> II - Mesmo ausente condenação por ato de improbidade administrativa, subsiste a necessidade de análise e julgamento da demanda referente à grave conduta de servidor público, incompatível com as normas que regem a Administração Pública.
>
> III - Parecer pelo acolhimento do agravo e, na sequência, pelo provimento do recurso especial, com determinação de restituição dos autos ao Juízo de 1º grau, para que seja analisado o cabimento da conversão do feito em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347/85, conforme previsão do artigo 17, § 16, da Lei nº 8.429/92.

É o relatório.

VOTO

Preenchidos os pressupostos para o conhecimento do agravo, prossegue-se na análise do recurso especial.

Documento eletrônico VDA59639124 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 01/09/2026 19:13:39
Código de Controle do Documento: bdaba854-6030-4cd6-8645-66127e156763

O cerne da controvérsia reside na interpretação do art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992, com a redação conferida pela Lei n. 14.230/2021, matéria de grande atualidade e significativa relevância jurídica, que assim preconiza:

> [...]
> § 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)

Sobre a matéria, o Tribunal de origem consignou, no julgamento dos embargos de declaração, entendimento no sentido de restringir à fase instrutória a conversão da ação de improbidade administrativa, nos seguintes termos (fls. 3117-3119):

> Tem razão o embargante.
> De fato foi omisso o julgado ao não rejeitar já naquela assentada o pedido do ora embargante, aviado no parecer ofertado no evento 9, PARECER 1.
> Ao relatar e julgar a AC 50046200620154047110, em novembro de 2023, que encerrava requerimento da espécie, o mesmo foi rejeitado, cujo acórdão restou assim ementado:
> [...]
> Sustentei nos seguintes termos:
> **"Em relação às alegações do Ministério Público Federal sobre a possibilidade de conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei n.º 7.347/1985, para fins de ressarcimento/reparação (artigo 17, § 16, da Lei n.º 8.429/1992, incluído pela Lei n.º 14.230/2021), tratando-se de ações com ritos e requisitos distintos e que envolvem a alteração do pedido ou do fundamento jurídico deduzido na inicial, a referida conversão deve ficar restrita à fase instrutória, não se aplicando a processos já julgados.**
> Nesse sentido, transcrevo e adoto como razões de decidir os fundamentos do voto proferido pelo eminente Desembargador Federal Rogerio Favreto, no julgamento da apelação cível n.º 5048901-72.2018.4.04.7100, considerando a fase processual em que se encontra o feito:
>> (...)
>> Conversão da ação em Ação Civil Pública - art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa.
>> O Ministério Público Federal (evento 4 deste recurso de apelação), requer " a restituição do feito ao 1º grau, para que se examine a possibilidade da conversão acima mencionada ou, eventualmente, a adoção de outras providências que deem o adequado tratamento à violação em debate".
>> **Tenho entendimento de que na hipótese de atos ilegais que não possam ser considerados como ímprobos, a melhor opção seria a extinção da ação e o ajuizamento de Ação Civil Pública, se assim entender o autor.** Por oportuno, transcrevo trecho de obra de minha coautoria a respeito da previsão da referida conversão da ação:
>> Discordamos da opção legislativa por vários motivos:

Documento eletrônico VDA59639124 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 01/09/2026 19:13:39
Código de Controle do Documento: bdaba854-6030-4cd6-8645-66127e156763

Primeiro: seria alterar o pedido e a causa de pedir, violando a vontade e a autonomia do autor e em algumas situações após a citação e contestação.

Segundo: pode impor elevado ônus ao réu, pois a sua defesa já foi apresentada, advogados contratados e tudo terá que ser refeito, inclusive a delimitação dos custos de tal atuação técnica.

Terceiro: os procedimentos de ambas as ações são diversos e o regime jurídico também.

A melhor opção é extinção da ação de improbidade, com o ajuizamento, se o caso, da Ação Civil Pública, segundo a conveniência do autor. Embora a intenção do legislador tenha a pretensão positiva de apartar da ação de improbidade os atos ilegais ou portadores de irregularidades administrativas, na esteira de importante diretriz que permeia a reforma em diversos dispositivos, com o que louvamos, o mecanismo processual foi inadequado.

Mais ainda, porque a penalidade para a propositura de ação de improbidade desprovida de motivação e base jurídica é a sua extinção, cabendo ao autor o ônus de retomada pela via adequada, se assim entender e for viável no tempo.

Nada há em termos práticos que justifique tal opção que certamente não será exercida pelos magistrados. (Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa : Lei 8.249/1992, com as alterações da Lei 14.230/2021 / Fernando da Fonseca Gajardoni...[et al.]. -- 5. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021, página 358)

E agora, mesmo com a previsão da nova lei permitindo a conversão em Ação Civil Pública - art. 17, § 16, esta deve ser realizada na fase de saneamento do processo, ou seja, pelo Juízo de primeiro grau em momento em que ainda seja possível eventuais adequações, inclusive por parte da defesa dos demandados. Em sede de apelação, tal providência viola o duplo grau de jurisdição dessa medida processual.

Ademais, conforme já referido, não verifico na hipótese dos autos dano que possa ser objeto de reparação pela via da ação civil pública, destinada à reparação por danos causados ao meioambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. O que se atacou na ação foram atos administrativos, entendidos por ilegais ou irregulares, mas que ao cabo da demanda provou-se não terem causado qualquer lesividade ao erário público ou desvirtuamento da finalidade pública.

Dessa forma, o início de nova ação acarretaria elevado ônus aos réus, que já destinaram recursos para a promoção de suas defesas na presente demanda, não havendo outro desfecho que não seja o julgamento de improcedência da demanda.

(...) (grifos no original)

Improcedente também o pedido neste ponto.

Ante o exposto, voto por dar provimento aos Embargos, suprindo a omissão apontada, sem, no entanto, efeitos modificativos.

Pois bem, em que pese o entendimento adotado pelo Tribunal *a quo*, a interpretação de que a conversão somente poderia ocorrer em primeiro grau, enquanto ainda fossem possíveis eventuais adequações, inclusive pela defesa dos demandados, sob

Documento eletrônico VDA59639124 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 01/09/2026 19:13:39
Código de Controle do Documento: bdaba854-6030-4cd6-8645-66127e156763

pena de violação ao duplo grau de jurisdição em sede de apelação (fls. 1318-1319), revela-se excessivamente restritiva. Tal compreensão desconsidera 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.

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 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.

Ressalte-se que 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.

Nesse sentido, 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 esse respeito:

> 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**

Documento eletrônico VDA59639124 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 01/09/2026 19:13:39
Código de Controle do Documento: bdaba854-6030-4cd6-8645-66127e156763

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, 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.

(REsp n. 2.181.542/SC, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 10/3/2026, DJEN de 26/3/2026; grifos diversos do original.)

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.

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.

Documento eletrônico VDA59639124 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 01/09/2026 19:13:39
Código de Controle do Documento: bdaba854-6030-4cd6-8645-66127e156763

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; grifos diversos do original.)

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".

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.

Documento eletrônico VDA59639124 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 01/09/2026 19:13:39
Código de Controle do Documento: bdaba854-6030-4cd6-8645-66127e156763

(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- grifos diversos do original.)

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. 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

Documento eletrônico VDA59639124 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 01/09/2026 19:13:39
Código de Controle do Documento: bdaba854-6030-4cd6-8645-66127e156763

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; grifos diversos do original.)

Diante desse contexto, impõe-se o parcial provimento do recurso especial, a fim de determinar o retorno dos autos ao juízo de primeiro grau, para que examine, de forma fundamentada e com observância do contraditório e do devido processo legal, a eventual conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública.

Em razão disso, ficam prejudicadas as demais questões suscitadas no recurso.

Ante o exposto, CONHEÇO do agravo para CONHECER E DAR PARCIAL PROVIMENTO ao recurso especial, a fim de 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. 8.429/1992, inclusive quanto à adequação da pretensão deduzida.

É o voto.

Documento eletrônico VDA59639124 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): TEODORO SILVA SANTOS Assinado em: 01/09/2026 19:13:39
Código de Controle do Documento: bdaba854-6030-4cd6-8645-66127e156763

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

AREsp 2.900.156 / SC

Número Registro: 2025/0116144-0 **PROCESSO ELETRÔNICO**

Número de Origem:
133000001605 133000001605201182 50077713020174047200 50107852020194040000

Sessão Virtual de 03/09/2026 a 09/09/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro TEODORO SILVA SANTOS

Secretário

Bela. VANESSA ZACARIAS PEREIRA PONTES DA SILVA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO	: JOSÉ CARLOS FERREIRA RAUEN
ADVOGADO	: ANILSO CAVALLI JUNIOR - SC020963
ASSUNTO	: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 03/09/2026 a 09/09/2026, por unanimidade, decidiu conhecer do recurso e lhe dar parcial provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Teodoro Silva Santos.

Brasília, 09 de setembro de 2026

Documento eletrônico VDA59879369 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): SISTEMA JUSTIÇA - SERVIÇOS AUTOMÁTICOS, Assinado em: 10/09/2026 00:39:26
Código de Controle do Documento: 39c8589d-7426-4789-bbe9-882526c72356