SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2207379 - GO (2025/0122495-9)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
RECORRIDO	:	J. VIRGÍLIO IMÓVEIS LTDA
ADVOGADO	:	FRANCISCO FLORENTINO DE SOUSA NETO - GO009126

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVERSÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ART. 17, § 16, DA LEI N. 8.429/1992. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. POSSIBILIDADE DE REDEFINIÇÃO DA DEMANDA. PRINCÍPIOS DA EFETIVIDADE, ECONOMIA PROCESSUAL E INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. RETORNO À ORIGEM. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Não há violação ao art. 1.022 do CPC quando o Tribunal de origem aprecia, de forma fundamentada, as questões essenciais ao deslinde da controvérsia, ainda que em sentido contrário aos interesses da parte.

2. O art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992 autoriza a conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública quando verificada a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas, ainda que ausentes os requisitos para a imposição das sanções por improbidade.

3. A interpretação do referido dispositivo deve ser orientada pelos princípios da efetividade da tutela jurisdicional, da economia processual, da instrumentalidade das formas e da primazia da resolução de mérito, afastando formalismos excessivos.

4. A conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública pode implicar a redefinição dos contornos da demanda, com eventual modificação da causa de pedir e dos pedidos, desde que assegurados o contraditório, a ampla defesa e a possibilidade de aditamento da petição inicial.

5. A ausência de pedido expresso de condenação por danos morais coletivos na petição inicial não impede, por si só, a conversão da ação, sobretudo quando já delineada pretensão voltada à tutela de interesses difusos, como a ordem urbanística.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, parcialmente provido.

ACÓRDÃO

Documento eletrônico VDA59903103 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 15:52:04
Publicação no DJEN/CNJ de 14/09/2026. Código de Controle do Documento: 3ab265a5-4667-4a02-90b7-bdd2acbca8fa

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 parcialmente do recurso e, nessa parte, dar-lhe 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 VDA59903103 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 15:52:04
Publicação no DJEN/CNJ de 14/09/2026. Código de Controle do Documento: 3ab265a5-4667-4a02-90b7-bdd2acbca8fa

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2207379 - GO (2025/0122495-9)

RELATOR	**:**	**MINISTRO TEODORO SILVA SANTOS**
RECORRENTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
RECORRIDO	:	J. VIRGÍLIO IMÓVEIS LTDA
ADVOGADO	:	FRANCISCO FLORENTINO DE SOUSA NETO - GO009126

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVERSÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ART. 17, § 16, DA LEI N. 8.429/1992. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. POSSIBILIDADE DE REDEFINIÇÃO DA DEMANDA. PRINCÍPIOS DA EFETIVIDADE, ECONOMIA PROCESSUAL E INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. RETORNO À ORIGEM. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

1. Não há violação ao art. 1.022 do CPC quando o Tribunal de origem aprecia, de forma fundamentada, as questões essenciais ao deslinde da controvérsia, ainda que em sentido contrário aos interesses da parte.

2. O art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992 autoriza a conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública quando verificada a existência de ilegalidades ou irregularidades administrativas, ainda que ausentes os requisitos para a imposição das sanções por improbidade.

3. A interpretação do referido dispositivo deve ser orientada pelos princípios da efetividade da tutela jurisdicional, da economia processual, da instrumentalidade das formas e da primazia da resolução de mérito, afastando formalismos excessivos.

4. A conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública pode implicar a redefinição dos contornos da demanda, com eventual modificação da causa de pedir e dos pedidos, desde que assegurados o contraditório, a ampla defesa e a possibilidade de aditamento da petição inicial.

5. A ausência de pedido expresso de condenação por danos morais coletivos na petição inicial não impede, por si só, a conversão da ação, sobretudo quando já delineada pretensão voltada à tutela de interesses difusos, como a ordem urbanística.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, parcialmente provido.

RELATÓRIO

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

Trata-se de recurso especial interposto por MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, com fundamento na alínea *a* do art. 105, inciso III, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS no julgamento do Agravo de Instrumento n. 5696432-81.2024.8.09.0000.

Na origem, J. VIRGÍLIO IMÓVEIS LTDA interpôs agravo de instrumento (fls. 2-22) contra decisão que, acolhendo requerimento do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS, converteu a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, com pedido de nulidade de alvarás de construção e condenação por danos morais coletivos de R$ 1.000.000,00 (um milhã de reais).

O Tribunal de origem (fls. 111-140) julgou prejudicado o agravo de instrumento e, de ofício, reformou a decisão agravada para extinguir a ação de improbidade administrativa, sem resolução do mérito, com fulcro no art. 485, inciso IV, do Código de Processo Civil, com a seguinte ementa:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVERSÃO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. NULIDADE POR DECISÃO CONVERSIVA SURPRESA. INOCORRÊNCIA. EFEITO TRANSLATIVO. INOVAÇÃO DA CAUSA DE PEDIR E PEDIDO. IMPOSSIBILIDADE. DECISÃO REFORMADA DE OFÍCIO. AUSÊNCIA DE SUBSUNÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA IMPUTADO. INEXISTÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS. NECESSÁRIA EXTINÇÃO TERMINATIVA DA AÇÃO SANCIONATÓRIA. TESES RECURSAIS PREJUDICADAS.
>
> I. CASO EM EXAME
>
> 1. Agravo de instrumento interposto contra decisão que extinguiu parcialmente a ação de improbidade administrativa em relação à imputação de improbidade, mas converteu-a em ação civil pública para perseguir a condenação por danos morais coletivos e a anulação de alvarás de construção, com base no art. 17, §16 da Lei 8.429/92.
>
> II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO
>
> 2. A questão em discussão consiste em apurar: (i) se a conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública, sem prévia manifestação das partes, ofende o contraditório e o devido processo legal; (ii) a existência de *error in procedendo* quanto ao princípio da adstrição ou congruência; (iii) a observância dos requisitos legais para a conversão da ação sancionatória em ação civil pública nos termos do art. 17, §16º do CPC; (iv) a necessidade, ou não, de litisconsórcio passivo com o Município de Goiânia; (v) a negativa, ou não, de prestação jurisdicional quanto ao alcance da Lei Complementar Municipal nº 204/10.
>
> III. RAZÕES DE DECIDIR
>
> 3. Não se caracteriza nulidade por decisão surpresa (art. 10 do CPC), uma vez que a decisão agravada tratou de matéria eminentemente processual, a qual é passível de impugnação pelas partes mediante o contraditório diferido.
>
> 4. A decisão agravada deve ser reformada de ofício, uma vez que juízo *a quo* ultrapassou os limites da demanda ao converter a ação de improbidade em ação civil pública, inovando a causa de pedir e o pedido sem autorização legal.
>
> 5. A conversão de ação sancionatória em ação civil pública, nos termos do art. 17, §16 da Lei 8.429/92, é permitida quando inexistem todos os requisitos para a imposição de sanções por improbidade administrativa, mas há irregularidades

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

administrativas passíveis de sanção por ação civil pública, desde que, para isso, não haja novação da demanda.

6. Inexistindo subsunção entre a conduta ímproba descrita na inicial e os atos de improbidade tipificados em lei, a extinção terminativa da demanda é medida imperativa.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Agravo de instrumento conhecido e prejudicado. Decisão reformada de *ofício* com o fito de extinguir a ação de improbidade administrativa, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, IV, do CPC.

Tese de julgamento:

1. Não viola o princípio da não surpresa o ato judicial que impulsiona o feito, sem prévia intimação das partes, em observância às normas eminentemente processuais destinadas ao dirigente processual, hipótese do art. 17, §16 da LIA.

2. Por força do efeito translativo do recurso, é possível o conhecimento de ofício pelo órgão *ad quem* de matérias de ordem pública atinentes ao princípio da adstrição previsto no art. 492 do CPC e os pressupostos processuais.

3. 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 7.347/85. Dicção do art. 17, §16 da Lei 8.429/92.

4. A conversão da ação sancionatória em ação civil pública não pode configurar novação de demanda estável acerca de sua causa de pedir e/ou pedido, sob pena de violação ao devido processo legal, especialmente quanto aos princípios da inércia, imparcialidade e adstrição.

5. Evidenciado que a conduta narrada na petição inicial não se subsome ao ato de improbidade tipificado na lei, o desfecho jurídico da ação administrativa se limita à extinção terminativa nos termos do art. 485, IV, do CPC.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 5º, LIV e LV; CPC/2015, arts. 141, 329, 492, 10; Lei 8.429/92, art. 17, §16.

Jurisprudência relevante citada: STJ, REsp 1.280.825/RJ, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, j. 27/06/2017; TJGO, Apelação / Remessa Necessária 5355940-98.2018.8.09.0043, Rel. Des(a). Ricardo Luiz Nicoli, j. 05/02/2024; TJGO, Apelação Cível 0429994-04.2015.8.09.0051, Rel. Des. Zacarias Neves Coelho, j. 03/05/2023; STJ, AgInt no AREsp 1129965/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, j. 12/06/2018.

Opostos Embargos de Declaração (fls. 149-156) que foram rejeitados (fls. 163-178).

Nas razões do recurso especial, expostas às fls. 187-216, interposto com base no art. 105, inciso III, alínea *a*, da Constituição Federal, a parte recorrente sustenta:

1) ofensa ao art. 1.022, inciso II, do CPC, sob o argumento de negativa de prestação jurisdicional, ao fundamento de que o Tribunal de origem, mesmo após a oposição de embargos de declaração, deixou de se manifestar sobre questões relativas à devolutividade do agravo de instrumento, às especificidades do processo coletivo, à possibilidade de anulação de atos administrativos ilegais e à conexão com o dano moral coletivo (fls. 187, 192-193, 199 e 214-215);

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

2) violação dos arts. 12, inciso III, da Lei n. 8.429/92, em sua redação anterior à vigência da Lei n. 14.230/21; 17, § 16, da Lei n. 8.429/92, com a redação posterior à vigência da Lei n. 14.230/21; 1º, inciso I, da Lei n. 7.347/85; 1º e 11 da Lei n. 4.717/65; bem como dos arts. 55, *caput*; 318; 322, § 2º; 329 do CPC (fl. 187, 193-195 e 201-213).

Apresentadas contrarrazões ao recurso especial às fls. 222-228.

O recurso especial foi admitido às fls. 231-235.

O Ministério Público Federal apresentou parecer (fls. 245-253) opinando pelo conhecimento e provimento do recurso especial, a fim de que seja reconhecida a possibilidade da conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública, com a seguinte ementa:

> RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PEDIDO DE CONVERSÃO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. POSSIBILIDADE. ART. 17, §16, DA LIA. PARECER PELO PROVIMENTO DO RECURSO.
>
> I – O art. 17, § 16, da LIA prevê a possibilidade de prosseguimento da ação nos casos em que não for possível a condenação do agente público ou do particular pelo ato de improbidade administrativa com a conversão da ação de improbidade em ação civil pública.
>
> II – A conversão atende à necessidade de análise e julgamento da demanda tornando possível a responsabilização do agente por ilegalidades ou irregularidades administrativas quando ausentes os requisitos para a imposição das sanções típicas da improbidade.
>
> III – No caso dos autos, a medida permite que o autor busque a condenação ao pagamento de dano moral coletivo e a declaração de nulidade de alvarás de construções concedidos em desacordo com a legislação de regência, ao mesmo tempo que atende aos princípios da economia processual, da instrumentalidade das formas, bem como aos princípios "constitucionais" da efetividade (art. 5º, XXXV, da CRFB) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CRFB) e a eficiência na execução de atos públicos (art. 37 caput, CRFB).
>
> IV – Parecer pelo conhecimento e provimento do recurso especial.

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, a alegada violação ao art. 1.022, inciso II, do Código de Processo Civil, não merece prosperar porque o Tribunal de origem examinou devidamente a controvérsia dos autos, fundamentando suficientemente e com clareza sua convicção, não havendo se falar em negativa de prestação jurisdicional porque o acórdão impugnado aplicou tese jurídica devidamente embasada, promovendo a integral solução da controvérsia, ainda que de forma contrária aos interesses da parte.

A jurisprudência consolidada desta Corte Superior segue tal entendimento:

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **NEGATIVA DE**

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PARA PROPOR AÇÃO A RESPONSABILIZAR OS GESTORES DE VERBAS PÚBLICAS QUE VENHAM A TIPIFICAR ALGUMA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NA LEI 8.429/1992. PROVIMENTO NEGADO.

1. Inexiste a alegada violação aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil porque a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, segundo se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. Julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa aos dispositivos de lei invocados.

2. Segundo a jurisprudência desta Corte, o Ministério Público Federal tem legitimidade para demandar os municípios gestores de recursos federais a observar a Lei de Acesso à Informação e, do mesmo modo, para pedir, em ação por ato de improbidade, a responsabilização daqueles que venham a tipificar alguma das hipóteses previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA.

3. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 2.064.006/PE, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 9/6/2025, DJEN de 12/6/2025; grifos diversos do original.)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. **NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA.** LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E LEI ANTICORRUPÇÃO. UTILIZAÇÃO CONJUNTA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DO *NON BIS IN IDEM*. VIOLAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

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

2. A utilização conjunta das Leis n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) para fundamentar uma mesma ação civil não configura, por si só, violação ao princípio do non bis in idem.

3. É possível que as duas legislações sejam empregadas concomitantemente para fundamentar uma mesma ação ou diferentes processos, pois o que não é admissível é a imposição de sanções idênticas com base no mesmo fundamento e pelos mesmos fatos. Caso, ao final da demanda, sejam aplicadas as penalidades previstas na Lei Anticorrupção, aí, sim, é que deverá ficar prejudicada a imposição de sanções idênticas estabelecidas na Lei de Improbidade relativas ao mesmo ilícito.

4. A preocupação com a não sobreposição de penalidades deve ser devidamente examinada no momento da sentença, quando se analisará o mérito e a natureza das infrações, e não na fase preliminar da ação.

5. O art. 30, inciso I, da Lei n. 12.846/2013 reforça a compatibilidade entre os diplomas, determinando que as sanções da Lei Anticorrupção não excluem aquelas previstas na Lei de Improbidade.

6. Recurso Especial desprovido.

(REsp n. 2.107.398/RJ, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 18/2/2025, DJEN de 24/2/2025; grifos diversos do original.)

No caso dos autos, no que tange aos pontos alegadamente omissos, o Tribunal de origem consignou que a demanda originária teve como finalidade o reconhecimento da

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

prática de ato ímprobo, com a consequente declaração de nulidade dos alvarás de construção, bem como a condenação dos réus às sanções previstas na Lei n. 8.429/1992, em razão de condutas enquadradas no art. 11 do referido diploma legal.

Assentou, ainda, que a ação não se destinou à reparação por danos morais coletivos decorrentes de eventual violação a valores éticos fundamentais da sociedade e que embora seja juridicamente possível a cumulação, em ação de improbidade administrativa, de pedido de indenização por dano moral coletivo, tal pretensão exige formulação expressa na petição inicial, cumulada com o pedido sancionatório, não sendo dado ao magistrado fixá-la de ofício, tampouco ao autor inovar a demanda ou alterar a causa de pedir no curso do processo.

Sobre o tema, consta do acórdão recorrido (fls. 124-136; grifos diversos do original):

> Assentadas tais bases, evidencia-se do caderno processual originário que o Ministério Público Estadual de Goiás, alegando a prática de ato de improbidade administrativa atribuído aos réus consubstanciado em atentado aos princípios da administração pública (redação originária do art. 11, I e II, da lei 8.429/92) e materializado na realização de ato visando fim proibido em lei ou regulamento, qual seja, a indevida aprovação de projeto e licença para construção, sem a observância dos requisitos legais estipulados nas regras de transição entre a lei que dispunha sobre o antigo plano diretor de Goiânia (LC nº 15/92) para o novo e vigente plano diretor desta capital (LC 171/07), ajuizara ação de improbidade administrativa objeto da conversão em deslinde.
>
> **O escopo da referida ação sancionatória se voltava ao reconhecimento do ato ímprobo com vistas a declarar a nulidade dos alvarás de construções, bem como em condenar os réus às penas da lei 8.429/92 por incorrerem nas condutas do art. 11 da mesma lei.**
>
> **Ou seja, a pretensão autoral nunca teve por objetivo a indenização por danos morais coletivos decorrentes da prática de conduta antijurídica que, de forma absolutamente injusta e intolerável, tenha violado interesses éticos essenciais da sociedade, implicando no dever de reparação social.**
>
> **Ora, não se descura da possibilidade de a ação de improbidade administrativa também cumular pedido de dano moral coletivo. Todavia, para isso, é por óbvio imprescindível a formulação de pedido expresso na petição inicial, cumulando-o com a pretensão sancionatória por improbidade administrativa, visto que não é possível ao juiz arbitrá-lo de ofício, tampouco ao autor desestabilizar a lide, inovando-a em sua pretensão.**
>
> A esse respeito, confira-se os entendimentos firmados na edição nº 186 da Jurisprudência em Teses do STJ e respectivas jurisprudências também da Corte da Cidadania:
>
> [...]
>
> Por cumulação de pedidos se compreende a aglutinação de requerimentos de forma plena e simultânea, representando a soma de várias pretensões a serem satisfeitas cumulativamente num só processo. Em verdade, há a cumulação de diversas ações, visto que cada pedido distinto representa uma lide a ser resistida pelo réu.
>
> **Assim, poderia ter optado o Ministério Público, desde o princípio, pelo ajuizamento da ação de improbidade (regrada pela LIA) e, paralelamente, pelo ajuizamento da ação indenizatória (regrada pela LACP) ou, lado outro, pela**

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

cumulação de ambas as pretensões no âmbito daquela ação sancionatória, ambas posturas que não adotara.

Nessa confluência, considerando que o pedido deve ser certo e determinado (arts. 322 e 324 do CPC); considerando ser possível a cumulação do pedido sancionatório com o indenizatório em danos morais coletivos no bojo da ação de improbidade; e considerando que inexistira, desde o ajuizamento da demanda, a formulação de pedido expresso de dano extrapatrimonial coletivo, não há como converter o nada jurídico (pedido indenizatório) em substancial, específica e expressiva pretensão condenatória (indenização em danos morais coletivos vindicados em um milhão de reais) sem que isso configure verdadeira novação da demanda, manobra absolutamente vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Também não se olvida que a interpretação do pedido deve considerar o conjunto da postulação e observar o princípio da boa-fé (art. 322, §2º do CPC). Ocorre que, no caso em tela, não há na petição inicial – tampouco no curso da demanda antes de sua definitiva estabilização – fagulha jurídica mínima que permita o julgador primevo concluir que o autor também pretendia, além da desconstituição dos alvarás impugnados e das penas do art. 12, III, da Lei 8.429/92 pela prática dos atos do art. 11 da LIA (quais sejam, multa civil e proibição de contratar com o poder público – únicas sanções possíveis para a prática do art. 11 da LIA, além do ressarcimento integral do dano patrimonial), a condenação dos réus em danos morais coletivos requestados em um milhão de reais**. Frise-se: não há na fundamentação e exposição da causa pedir próxima e remota expostas na petição inicial, tampouco na formulação específica dos requerimentos ali constantes, qualquer menção voltada à indenização por danos morais coletivos, de modo a autorizar, pelo conjunto da postulação, a conclusão de que o órgão ministerial também vindicava a condenação imaterial típica da LACP no bojo da ação de improbidade.**

A bem da verdade, o que se denota com clarividência do caderno processual é que tal requerimento indenizatório somente exsurgiu quando, pelo advento da Lei 14.230/21 e Tema 1199/STF, o pedido de condenação às sanções de improbidade decorrente de violação dos princípios da administração pública (art. 11, I e II, c/c art. 12, III, da LIA) se esvaziou por completo ante a ausência subsunção à conduta e ante a revogação dos incisos I e II do art. 11 da LIA; o que fez com que o autor agravado, com o pedido de conversão em indenização imaterial coletiva, buscasse por uma punição simbólica nestes autos, a qualquer custo ou título, como um fim em si mesmo, objetivo nunca vislumbrando pela legislação em debate.

Em acréscimo, também corrobora a impossibilidade da conversão nos moldes operados a inafastável percepção de que o §16º do art. 17 da Lei 8.429/92 destina-se unicamente ao julgador, o qual, percebendo irregularidades ou ilegalidades que não constituam atos ímprobos, está legalmente autorizado a converter a demanda de improbidade em ação civil pública regulada pela lei 7.347/85, a fim de perquirir as demais pretensões expressamente deduzidas pelo demandante.

Logo, em se tratando de norma destinada – exclusivamente - ao juiz, não é possível que a conversão por ele viabilizada e legalmente admitida opere novação da demanda, sob pena de o julgador concentrar em si as funções acusatória e judicante, o que ofende não apenas o princípio da imparcialidade – basilar do Estado Democrático de Direito - como o princípio da inércia, os quais insculpem a atividade jurisdicional.

A despeito da incipiente vigência da lei 14.230/21, a jurisprudência do TJGO já desponta no sentido que ora se explana, confira-se:

[...]

No mesmo sentido exsurge a jurisprudência dos demais Tribunais pátrios, note-se:

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

[...]

Arremata tal raciocínio, por fim, a percepção de que, se hipoteticamente o pedido de dano moral coletivo fundado em ato ímprobo descrito na petição inicial também dela constasse – o que não ocorrera, repise-se com assertividade – o superveniente reconhecimento da inocorrência de ato de improbidade resultaria na também improcedência da indenização imaterial coletiva pretendida, vez que não é possível haver dano moral sem o ato ilícito precedente que lhe dê fundamento.

Inexistindo tal pedido cumulativo – como é a vertente hipótese –, portanto, o caso é de verdadeira constituição de nova causa de pedir e pedido, no bojo de ação em curso já estabilizada, o que não se admite por ofensa ao devido processo legal e ampla defesa. Afinal, se entende o autor que certo ato ilícito e não ímprobo violara, de modo intolerável, interesses éticos essenciais da sociedade, implicando no dever de reparação coletiva, deve o interessado deduzir sua pretensão e fundamentos jurídicos que lhe dão respaldo em ação própria, viabilizando e garantindo a instrução, o contraditório e a ampla defesa para esse fim, inclusive quanto aos prazos prescricionais, se aplicáveis, conjuntura que impede o aproveitamento de ação sancionatória já perdida, especialmente se a conversão prevista no §16º do art. 17 da LIA pode se dar de ofício e a qualquer tempo pelo próprio julgador, sob pena de se permitir a possibilidade de um processo judicialiforme sancionatório de feição administrativa, movimento repelido pelo espírito da ordem constitucional e jurídica brasileira.

Por oportuno:

[...]

Pelo mesmo fundamento, não há falar em desconstituição dos alvarás porquanto, nos moldes delineados nos presentes autos recursais, não é possível falar em improbidade a desmaterializá-los, além de se tratarem de atos jurídicos perfeitos, acabados, consolidados e consumados no tempo.

Nessa confluência, evidenciado o erro de procedimento da julgadora a quo no que alude à conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública, em franca ofensa ao devido processo legal, especialmente quanto aos princípios da demanda, da inércia, da congruência, da estabilização da demanda, da vedação à novação processual, impõe-se a reforma de ofício do ato recorrido e, ato contínuo, a consequente extinção do feito, sem resolução do mérito, no sentido da extinção do pedido inicial, ante a ausência de subsunção e dolo específicos necessários à configuração de ato de improbidade administrativa disciplinado pelo art. 11 da LIA, consoante já reconhecido pelo próprio Ministério Público na instância singela.

Ante o exposto, CONHEÇO do agravo de instrumento e, por força do efeito translativo do recurso, reformo de ofício a decisão agravada para, com fulcro no art. 485, IV, do CPC, julgar extinta a ação autuada sob o nº 5372381-57.2023.8.09.0051. Por conseguinte, julgo prejudicado o recurso instrumental.

Com efeito, é importante ressaltar que o Tribunal não está obrigado a responder a todas as alegações das partes, tampouco a rebater um a um todos os seus argumentos, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como ocorre na espécie. A propósito, confiram-se os seguintes julgados: AgInt no AREsp n. 1.793.376/AL, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 30/03/2022 e AREsp 1.621.544/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/05/2020.

Não se vislumbra, portanto, a alegada omissão relatada.

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

Superada a tese em questão, verifica-se que o cerne da controvérsia devolvida a esta Corte consiste na adequada interpretação do art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021, cujo teor é o seguinte:

> [...]
> § 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 de julho de 1985. Lei nº 7.347, de 24 (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

No caso em exame, conforme consignado, o Tribunal de origem entendeu que, embora seja admissível, em ação de improbidade administrativa, a cumulação de pedido de indenização por dano moral coletivo, tal pretensão deve ser formulada expressamente na petição inicial, não podendo ser incluída de ofício pelo magistrado, nem decorrer de inovação posterior da demanda pela parte autora. Assentou, ainda, que não há, na fundamentação, na causa de pedir próxima ou remota, nem nos pedidos formulados na inicial, qualquer referência à reparação por dano moral coletivo. Por essa razão, concluiu ser inviável a conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública (fls. 124-128).

Sucede, porém, que tal interpretação se revela excessivamente restritiva e dissociada da finalidade do art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992, a qual se orienta pelos princípios da efetividade da tutela jurisdicional, da instrumentalidade das formas, da economia processual e da eficiência na atuação estatal. Nessa perspectiva, não se justifica a instauração de ação integralmente nova e autônoma quando o fundamento da ação civil pública já se encontra delimitado nos autos, permitindo a adequada apreciação da pretensão correlata sem prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

Inclusive, em sentido análogo, manifestou-se o juízo de primeiro grau ao determinar a conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública, nos seguintes termos (fl. 1906; grifos diversos do original):

> **Compulsando os autos, verifica-se que desde a petição inicial foram discriminadas duas pretensões, sendo que o fundamento da ação civil pública já estava lá inserido.**
> Explico.
> Inicialmente, a Ação de Improbidade Administrativa objetivava a condenação dos requeridos CONSTRUTORA TENDA S/A, CONSTRUTORA CANADÁ LTDA, JOSÉ NAZARENO RIBEIRO, ADÃO GONCALVES DA SILVA, CONSTRUTORA HABIL LTDA, GERSON FERREIRA DA CUNHA às penas previstas no art 12 da Lei nº 8.429/1992, por incorrerem na conduta descrita no art. 11 da mesma lei; **e declaração de Nulidade dos Atos Administrativos de concessão de alvará para construção em desconformidade com a legislação**

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

urbanística. Observa-se que a violação a ordem urbanística foi mencionada em várias partes da exordial, vejamos:

> "A mencionada investigação teve início a partir da representação oferecida pelos vereadores Elias Vaz de Andrade, Geovani Antônio Barbosa e Paulo Pereira Magalhães, que encaminharam ao Ministério Público cópia de documentos colhidos pela CPI das Pastas Vazias, **instaurada com a finalidade de investigar a concessão de alvarás e licenciamentos em desacordo com as leis urbanísticas de Goiânia.**
>
> (...)
>
> Com o fim de salvaguardar os interesses urbanísticos coletivos, bem **como tutelar o bom ordenamento urbano e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade de Goiânia**, é imperioso que seja concedida uma tutela de urgência, com o objetivo de suspender os efeitos dos Alvarás de Construção.
>
> (...)
>
> As previsões legais supracitadas são perfeitamente aplicáveis ao caso em questão, pois se verifica a presença dos requisitos necessários, tais como a probabilidade do direito, **o perigo de danos urbanísticos irreversíveis** e o risco ao resultado útil do processo.

Desta forma, o fundamento da ação civil pública já foi descriminado no processo desde a petição inicial, não havendo de se falar em inovação processual e nem em prejuízo às partes.

Nesses termos, a alteração do rito processual para o contido na Lei de Ação Civil Pública se mostra pertinente no caso em tela.

No mesmo sentido, o juízo de primeiro grau consignou, ao apreciar os embargos de declaração, o seguinte (fls. 1952-1953; grifos diversos do original):

> Por sua vez, o Ministério Público, em sede de contrarrazões, afirma que os embargantes buscam, em verdade, alterar as conclusões adotadas pelo i. julgador, o qual, em estrita observância ao previsto no art. 17, § 16 da LIA e em conformidade com os entendimentos dos Tribunais de Justiça2, deferiu o pedido de conversão da Ação de Improbidade em Ação Civil Pública.
>
> Pois bem.
>
> **É imperioso esclarecer que Ação Civil Pública busca aferir as ilegalidades e irregularidades supostamente praticadas pelos réus que violam o direito difuso à ordem urbanística, como bem explanado na decisão embargada.**
>
> Por amor ao debate, transcrevo parte da decisão ora atacada:
>
> [...]
>
> **Não houve, desta maneira, como bem dito o ilustre membro do Ministério Público, alteração na causa de pedir e muito menos inovação processual.**
>
> Por fim, uma vez não reconhecida a ocorrência de quaisquer dos vícios que ensejam a oposição dos embargos de declaração, é de se concluir que a decisão atacada é hígida, razão pela qual a mantenho.
>
> Ante o exposto, CONHEÇO do recurso de embargos de declaração interposto, e no mérito NEGOLHE PROVIMENTO, ao que MANTENHO inalterada a decisão embargada, tal qual lançada no mov. 78.

Conforme se depreende, diversamente do que concluiu o Tribunal de origem, desde a petição inicial já se encontrava delineada a pretensão de tutela da ordem

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

urbanística, evidenciada pelo pedido de nulidade dos atos administrativos que culminaram na expedição de alvará de construção em desacordo com a legislação urbanística aplicável.

Embora a inicial não contivesse pedido específico de condenação por danos morais coletivos, tal circunstância, por si só, não obsta a conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública. Isso porque, nos termos da orientação desta Corte, essa conversão pode, inclusive, ensejar a redefinição dos contornos da demanda, com eventual alteração da causa de pedir e dos pedidos formulados, desde que oportunizado o aditamento da petição inicial e, se necessário, a reabertura da fase probatória.

A propósito, esta Corte já assentou que:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. EXISTÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO FICTO. CONVERSÃO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMITE TEMPORAL. PUBLICAÇÃO DE SENTENÇA. IMPOSSIBILIDADE.
>
> 1. A jurisprudência do Tribunal Superior firmou-se no sentido de que o reconhecimento do prequestionamento ficto previsto no art. 1025 do CPC/2015 pressupõe que a parte recorrente, após a oposição dos embargos de declaração na origem, também suscite, nas razões do recurso especial, violação do art. 1.022 do CPC/2015, por negativa de prestação jurisdicional, pois somente dessa forma é que o Órgão julgador poderá verificar a existência do vício e proceder à supressão de grau.
>
> 2. No caso, tendo o Tribunal de origem deixado de analisar o pedido de conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública, e o MPF atendido aos pressupostos necessários à configuração do prequestionamento ficto da questão, afigura-se viável o seu exame na instância especial.
>
> **3. A conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública, prevista no art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992 (com a redação atual), deve ocorrer no primeiro grau de jurisdição, antes da sentença, conforme interpretação teleológica e sistemática do dispositivo, com competência atribuída ao magistrado de primeira instância e decisão de conversão sujeita ao recurso de agravo de instrumento, conforme previsto no § 17 do mesmo artigo.**
>
> **4. O instituto em discussão (conversão) implica redefinição da lide, com possíveis alterações na causa de pedir e nos pedidos formulados, exigindo aditamento da petição inicial e, eventualmente, nova fase probatória, de maneira que a medida é incompatível com o estágio recursal ou com as instâncias superiores, em observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da estabilidade da lide e da segurança jurídica.**
>
> 5. No caso concreto, o dano ao erário foi expressamente afastado no acórdão recorrido, sendo inaplicável o Tema 1.089 do STJ, que trata do prosseguimento de demandas para ressarcimento ao erário, em hipóteses de afastamento das sanções previstas no art. 12 da LIA.
>
> 6. Agravo interno desprovido.
>
> (AgInt no REsp n. 2.201.075/MA, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 10/11/2025, DJEN de 14/11/2025.)

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

Nessa perspectiva, o instituto da conversão, previsto no art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992, com redação dada pela Lei n. 14.230/2021, pode implicar a redefinição dos contornos da demanda, com eventual modificação da causa de pedir e dos pedidos formulados. Por isso, a circunstância de a petição inicial não ter veiculado, de forma expressa, pedido de condenação por danos morais coletivos não conduz, por si só, à inviabilidade da conversão, sobretudo quando já se encontrava deduzida, desde a origem, pretensão voltada à tutela da ordem urbanística, fundada no mesmo contexto fático subjacente à demanda.

A norma, portanto, prestigia a primazia da resolução de mérito, a moralidade administrativa, a economia processual e a efetividade da tutela coletiva, afastando formalismos excessivos e incompatíveis com a sua finalidade.

A propósito:

> 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, 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.

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

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.)

A esse respeito consignou o Ministério Público Federal (fls. 250-253; grifos diversos do original):

13 A controvérsia nos autos se dá em torno da aplicação do § 16 do art. 17 da LIA ao caso sob exame, em que, em decorrência da superveniência das alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/21, o MP/GO requereu a extinção do feito sem resolução do mérito em relação ao pedido de reconhecimento de ato de improbidade administrativa e a conversão do feito em ação civil pública para prosseguimento da declaração de nulidade dos alvarás e condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos.

14 O §16º do art. 17 da LIA, introduzido pela Lei 14.230/21 e sem paralelo na legislação anterior, dispõe:

[...]

15 Essa previsão legal visa assegurar o prosseguimento da ação, naqueles casos em que não for possível a condenação do agente público ou do particular pelo ato de improbidade administrativa. A conversão atende à necessidade de análise e julgamento da demanda tornando possível a responsabilização do agente por ilegalidades ou irregularidades administrativas quando ausentes os requisitos para a imposição das sanções típicas da improbidade.

16 No caso dos autos, a medida permite que o autor busque a condenação ao pagamento de dano moral coletivo e a declaração de nulidade de alvarás de construções concedidos em desacordo com a legislação de regência, ao mesmo tempo que atende aos princípios da economia processual, da instrumentalidade das formas, bem como aos princípios "constitucionais" da efetividade (art. 5º, XXXV, da CRFB) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CRFB) e a eficiência na execução de atos públicos (art. 37 caput, da CRFB). De modo que não se justifica a instauração de uma ação judicial inteiramente nova que impõe ao acusado da prática ilícita um prazo irrazoável sob o qual ficará aguardando um resultado final da imputação que lhe foi feita.

17 Assim, ainda que não se possa condenar o réu pelos atos de improbidade administrativa que lhe foram imputados, é possível a conversão da ação de improbidade em ação civil pública de caráter geral, que atende tanto a razoável duração do processo como garante a eficiência e economicidade nas ações públicas, aproveitando-se todos os atos processuais já praticados.

18 Neste sentido, há julgado recente desse STJ entendendo possível a conversão, limitada ao primeiro grau e antes de proferida a sentença, como no caso dos autos:

[...]

19 Em tal julgado o Ministro Relator destaca que, conforme consta do Tema 1.089/STJ, é possível, a qualquer tempo, o prosseguimento da demanda para pleitear ressarcimento de danos ao erário, mesmo quando afastadas as sanções por improbidade, diferenciando a hipótese da conversão propriamente dita.

20 Neste sentido, esclarece que o prosseguimento da ação, nessas hipóteses (do repetitivo), visa à satisfação de pedidos que já haviam sido cumulados na petição

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

> inicial, enquanto a conversão (propriamente dita) é diferente, porque pressupõe a alteração da natureza da lide, com consequente adaptação da causa de pedir e do objeto da demanda, situação que, repito, entendo ser apropriada até a sentença, mas não além dessa.
>
> 21 Assim, verificada a violação ao art. 17, § 16, da Lei n.º 8.429/92, impõe-se a conversão da presente ação de improbidade administrativa em ação civil pública a fim de apuração de dano moral coletivo e nulidade de alvarás de construções concedidos em desacordo com a legislação de regência, para o que igualmente legitimado o Ministério Público.

Cumpre ressalvar, por oportuno, que eventual ampliação objetiva da demanda, após a conversão, deve observar os limites do devido processo legal, com a concessão de oportunidade para aditamento da petição inicial, manifestação da parte ré e, se necessário, produção complementar de provas. Não se admite, portanto, surpresa processual nem condenação fundada em pedido ou causa de pedir introduzidos sem a devida observância do contraditório. O que se afirma, tão somente, é que tais providências de natureza procedimental não afastam, por si sós, a possibilidade jurídica da conversão.

Ademais, em razão do provimento do presente recurso especial, fica prejudicada a análise das demais questões nele suscitadas.

Ante o exposto, CONHEÇO PARCIALMENTE do recurso especial e, nessa extensão, DOU-LHE PARCIAL PROVIMENTO para restabelecer a decisão de fls. 1894-1908, que determinou a conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública, com o consequente retorno dos autos ao Juízo de primeiro grau, para regular prosseguimento da demanda, assegurada às partes a observância do contraditório e da ampla defesa, mediante a possibilidade de aditamento da petição inicial e, se necessário, de reabertura da instrução probatória.

Sem honorários advocatícios, por se tratar de acórdão proferido em agravo de instrumento na origem.

É como voto.

Documento eletrônico VDA59639113 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 19:13:43
Código de Controle do Documento: 6f1d1326-a530-46d1-9183-1944a9661782

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

REsp 2.207.379 / GO
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2025/0122495-9

Número de Origem:
53723815720238090051 56964328120248090000

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

RECORRENTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS
RECORRIDO	: J. VIRGÍLIO IMÓVEIS LTDA
ADVOGADO	: FRANCISCO FLORENTINO DE SOUSA NETO - GO009126
ASSUNTO	: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO - INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 03/09/2026 a 09/09/2026, por unanimidade, decidiu conhecer parcialmente do recurso e, nessa parte, dar-lhe 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 VDA59879309 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 00:38:57
Código de Controle do Documento: b301126a-c57a-447d-a90e-ece23b0468b0