



Lara da Cruz Farias

**UMA ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA: COMO O SUPERIOR
TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ) APLICA O DOLO NAS
AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA?**

**Monografia apresentada à
Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP, sob
orientação da Professora
Ana Laura Pereira Barbosa.**

SÃO PAULO

2024

Dedico essa monografia inteiramente à minha avó, Leonídia de Sousa Farias, que infelizmente nos deixou neste 15 de novembro, feriado da Proclamação da República. Afinal, não há figura mais revolucionária e republicana que Dona Lió, uma mulher nordestina que aprendeu, antes de tudo, a ser forte. A escrita segue dessa força transcendental e feminina, nutriente incansável para todas as outras, como um gesto desesperado de amor e cuidado. Como uma necessidade de fazer viver e golpear o mundo. Diante do que é sagrado e humanamente preciso, apresento o que de mim era, foi e sempre será pela força motriz de Dona Lió, Maria Lúcia e Maria Aparecida, donas do meu Viramundo.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, mainha, fonte de toda a saudade e força que há em mim, não há nada mais gratificante que ser a sua única filha dentre os sete filhos que trouxe ao mundo e criou. Mas não só mulher e nem só minha mãe, tenho-a quase como uma figura personalística que me diz aonde ir e abençoa todos os meus caminhos nos seus gestos silenciosos, nunca imperativos e falados, mas de muitos significados e fé. Cada movimento que há em mim é seu e vive sempre à busca de sua bondade, Maria Aparecida.

Às mulheres que também vivem em mim e trazem sentido aos dias mais difíceis, Vó Lúcia e Tia Regina, obrigada eternamente. Maria Lúcia é o meu cuidado e o meu motivo, e Maria Regina é quem me ergue cotidianamente com os seus conselhos sabiamente vividos.

À Coordenação da Escola de Formação Pública, nas figuras dos grandes mentores Mari, Yasser e Manu, agradeço imensamente pela oportunidade, pelo profissionalismo e, acima de tudo, pela humanidade ao trazer conforto, inclusão e grandes aprendizados, mesmo diante dos dias mais difíceis. À Manu, especialmente, não há agradecimento que expresse tudo o que faz pela gente, mas sei que não há sorte maior que ser tutorada por você. Obrigada por tudo!

Aos meus grandes amigos da Sbdp, na figura generosa e risonha de Adrielly, que hoje chamo alegremente de minha irmã, vocês foram o maior presente que pude receber nessa travessia. Obrigada por caminharem comigo e por me ensinarem o bom da vida. E em especial, Abel, Dri, Carol, Glaci, Loui, Di e Vini, amo vocês!

Às diversas casas em que fiz morada neste ano, esta monografia se concretizou nos espaços de alimento e apoio que recebi de seus anfitriões. Com direito a escritórios e quartos magicamente improvisados, conselhos variados e dicas acadêmicas, este trabalho é nosso. Dri, Manu e Emanu, tia Bia e tio Zé, Dudu e Brenda e Aloha, obrigada por fazer viver esse sonho. Vocês estão aqui e em mim!

À minha tutora e ovacionada pesquisadora Isabella Lima, não poderia ter sido melhor acompanhada e instruída que não por você. Isa, grande amiga e prima desde a primeira reunião de mentoria, obrigada por todo o auxílio e disponibilidade. Aprendo com você cotidianamente!

Agradeço com imensa devoção e orgulho a minha orientadora, Ana Laura Pereira Barbosa, professora e pesquisadora reverenciada por todos nós, pois quem soprou esta toada na Academia de maneira inconfundível. Obrigada por compartilhar o seu vasto conhecimento e fazê-los uma ponte iluminada para os anseios de uma pesquisadora iniciante. Esta monografia, inconfundivelmente, é fruto da sua parceria sincera e dos seus ensinamentos permanentes.

Ao meu amigo do peito, Ian, que está de volta à vida e me acompanha quase como se fossemos um só, obrigada por estar aqui sempre e por acreditar em mim.

À Irmã Vanessa, na figura de toda a Comunidade das Irmãs de Santo André, ninguém mais que você conhece todos os pontos altos e baixos desta entrega. Obrigada por cada cronograma, cobranças, perguntas e conversas para o que criamos juntas. A minha gratidão, tal qual a sua bondade, não tem fim.

Por fim, reitero a indispensabilidade de cada pessoa citada acima e também de todos aqueles que não estão, mas me trazem a este lugar de algum modo esperançoso e carinhoso, que me acompanha sempre. Assim, na figura da Dra. Luisa Drummond, a minha primeira e eterna chefe, obrigada por todo o companheirismo e por me apresentar o Direito Administrativo, tal qual todos os mentores e grandes amigos da PGE-SP.

Nada seria feito senão pela força humanamente conjunta que me ocorreu durante este processo, que ainda há e haverá de me ocorrer, sempre.

RESUMO: Tendo em vista a promulgação da Lei nº 14.230, que alterou de modo exponencial a Lei de Improbidade Administrativa e, conseqüentemente, gerou interpretações dissonantes no judiciário brasileiro, a presente monografia se propõe a analisar empiricamente como o Superior Tribunal de Justiça aderiu à essas mudanças, destinando-se, especificamente, ao dolo. Julgando ser a mudança mais significativa e impactante na LIA, pois ainda é fonte de posicionamentos diversos e maleáveis, e possuindo STJ o papel fundamental na criação de precedentes e na uniformização de entendimentos, esse trabalho se restringe a entender como a Corte aplica o dolo nas referidas ações, categorizando (ou não) em dolo genérico ou dolo específico. Adianto que, por resultado, a jurisprudência da Corte ainda enfrenta profunda instabilidade e dissenso.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Dolo; Superior Tribunal de Justiça.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

LIA – Lei de Improbidade Administrativa
STJ – Superior Tribunal de Justiça
STF – Supremo Tribunal Federal
TJ – Tribunal de Justiça
CF - Constituição Federal
CPC - Código de Processo Civil
MP – Ministério Público
MPF - Ministério Público Federal
REsp - Recurso Especial
AgInt – Agravo Interno
AREsp- Agravo em Recurso Especial
EREsp- Embargos de Divergência em Recurso

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. METODOLOGIA.....	16
2.1 Pergunta e subperguntas de pesquisa.....	16
2.2.1 Recorte de órgão jurisdicional.....	17
2.2.2 Recorte temporal.....	17
2.2.3 Recorte material.....	17
2.2.4 Análise dos acórdãos.....	19
3. PERFIL DOS CASOS.....	20
4. O DOLO NA JURISPRUDÊNCIA DO STJ.....	26
4.1 O dolo e a Súmula n.º 7.....	27
4.2 O dolo genérico.....	30
4.3 O dolo específico.....	32
5. A CONDENAÇÃO POR CULPA OU AUSÊNCIA DE DOLO NO TRIBUNAL DE ORIGEM: COMO O STJ ENFRENTA?.....	37
6. CONCLUSÕES.....	40
7. BIBLIOGRAFIA.....	42

1. INTRODUÇÃO

A palavra "probidade" tem sua origem etimológica no latim *probitate* traduz a característica daquilo que é "probo" e "honesto", tal qual a probidade administrativa, "que é o procedimento honesto dos funcionários que integram ou realizam a gestão de repartições públicas". Por sua vez, o vocábulo "improbidade" ou *improbitate* constitui o oposto, direcionando-nos para aquilo que é mau, com o significado de imoralidade ou desonestidade.¹

Conforme nova disciplina legal do assunto, diante da alteração processada pela Lei Federal n.º 14.230/2021, correspondente à Reforma da Improbidade, consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas em seu art. 9º (atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito), 10 (atos de improbidade que causam prejuízo ao erário) e 11 (atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração), ressalvados os tipos previstos em leis especiais. De acordo com o § 4º do art. 37 da CRFB, os atos de improbidade administrativa importarão as seguintes consequências: suspensão dos direitos políticos; perda da função pública; indisponibilidade dos bens; ressarcimento ao erário.

Com isso, ressalta-se de imediato que a improbidade administrativa não se concentra à mera irregularidade da conduta ou erro do administrador, mas sim a uma ilegalidade tipificada pela legislação especial.

Segundo Ricardo Marcondes Martins: *Há, pois, um sentido implícito, extraído da própria linguagem comum, que se constitucionalizou com o uso da palavra "improbidade". Esse sentido foi parcialmente percebido por José Afonso da Silva, para quem a improbidade é uma "imoralidade qualificada". Aristides Junqueira Alvarenga deu um passo decisivo para a compreensão do tema: essa qualificação é justamente a "desonestidade" do agente. Dessarte: improbidade é uma imoralidade qualificada pela desonestidade do agente.* (DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Lei de Improbidade*

¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 4. ed. Curitiba: Positivo, 2009.

Administrativa Reformada [e-book]. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. RB-3.3.)

Na jurisprudência do direito brasileiro, Improbidade na definição encontrável é: "ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente" (STJ, REsp 827.455/SP, Rel. Min. Teori Zavascki). Ainda, quando do julgamento do REsp 1.913.638/MA (objeto de nossa pesquisa), o relator, Ministro Gurgel de Faria, ressaltou o pacífico posicionamento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que não se poderia *"confundir improbidade com simples ilegalidade, porquanto a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente, sendo indispensável para sua caracterização o dolo"*.

Contudo, a improbidade administrativa referente ao ato ilícito não é um dilema atual, vez que a sua previsão vem sendo realizada desde longas datas - antes mesmo de sua terminologia se tornar positivada num teor explícito. Este acontecimento se funde com a proteção do Erário contra atos lesivos ocasionados por administradores públicos e, de modo geral, com o combate à corrupção.

A improbidade administrativa enquadrava-se, inicialmente, como crime de responsabilidade aos agentes políticos, e, aos demais servidores, tratava de sequestro e perda de bens em favor da Fazenda Pública nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do cargo ou função. Foi o que determinou a Constituição de 1946, art. 141, § 31, aludindo que "a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica".

Não destoou da normativa supracitada a Lei nº 3.164, de 1º-6-57 (Lei Pitombo-Godói Ilha), que introduziu a independência entre as esferas cível e criminal; a Lei nº 3.502 (Lei Bilac Pinto), de 21-1-58, que sem revogar a anterior, veio regular de modo mais definido o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função; tal qual a Constituição de 1967 em seu artigo 153, § 11, estabeleceu que "a lei

disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública”.

Entretanto, foi a Constituição de 1988 que introduziu o ato de improbidade no capítulo da Administração Pública, ficando estabelecido, desde então, que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”, nos termos do art. 37, § 4º. Além disso, o artigo 15, ao indicar os casos em que é possível a perda ou suspensão dos direitos políticos, expressamente inclui, no inciso V, a “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”.

Para Di Pietro, a inclusão do ato de improbidade é uma consequência direta do princípio da moralidade administrativa, incorporado à Administração entre os demais princípios constitucionais apenas com a Constituição de 1988. *Assim, vale dizer que, nessa Constituição, quando se quis mencionar o princípio, falou-se em moralidade (art. 37, caput) e, no mesmo dispositivo, quando se quis mencionar a lesão à moralidade administrativa, falou-se em improbidade (art. 37, § 4º).²*

Entretanto, foi somente em 1992, com a promulgação da Lei nº 8.429 (Lei de Improbidade), que o artigo 37, § 4º, passou a ter eficácia. A Lei de Improbidade desempenhou um papel essencial nesse cenário, promovendo a responsabilização de agentes públicos e terceiros por práticas que atentam contra os princípios administrativos. Contudo, ao longo das décadas, a interpretação ampla dos atos de improbidade e a ausência de critérios claros para a caracterização do elemento subjetivo geraram críticas quanto à aplicação excessiva e indiscriminada da lei, especialmente em casos em que não havia comprovação da má-fé ou dolo por parte dos agentes acusados.

² (PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo . 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. E-book. pág.1021. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 21 fev. 2025.)

Contudo, diante das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, a responsabilização por improbidade administrativa alcançou maior restrição diante da necessidade de condutas taxativas pelos arts. 9º, 10 e 11 da referida lei, tal qual a imprescindibilidade da comprovação do dolo para a sua imputação.

Nesse sentido, é sob o contexto das profundas alterações realizadas pela Lei nº 14.230/2021, que se pretende compreender o panorama jurídico deste instituto, especificamente à interpretação restritiva dos atos de improbidade ao dolo.

1.1 Lei 14.230/2021: o que é improbidade?

A Nova Lei de Improbidade Administrativa (NLIA), como tem sido chamada a Lei de Improbidade depois da sua intrínseca modificação à Lei de 1992, trouxe discussões e paradigmas fundamentais a um dos principais mecanismos legais de combate à corrupção no ordenamento jurídico brasileiro.

O novo enquadramento de condutas como ato de improbidade é o holofote dos Tribunais e a mais significativa alteração positivada para essa pesquisa. Isso se vê, por exemplo, com o rol hoje taxativo (antes, exemplificativo) dos tipos de improbidade do artigo 11 e com a lei passou a estabelecer de forma textual que somente conduta dolosa pode ser qualificada como ato de improbidade. Antes da mudança, o tipo do artigo 10 (improbidade que causa prejuízo ao erário) admitia a modalidade culposa.

Contudo, a NLIA estabeleceu que, para configuração do ato de improbidade é imprescindível 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" (§ 2º do artigo 1º).

Essa mudança impactou diretamente as ações baseadas no artigo 11 da LIA, que versa sobre a violação de princípios administrativos, antes frequentemente aplicadas em situações onde o dolo não era devidamente comprovado. A nova legislação, ao tornar indispensável a comprovação do elemento subjetivo, reduziu as condenações por improbidade administrativa em condutas caracterizadas apenas por irregularidades formais ou erros

administrativos, priorizando a responsabilização de atos dolosos que representem lesividade efetiva à Administração Pública.

Para Vera Monteiro, o dolo exigido pela NLIA para configuração do ato de improbidade não é qualquer dolo, mas aquele caracterizado pela “vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (§ 2º do artigo 1º). Nesse sentido, apresenta que *o dolo genérico, antes considerado suficiente, cedeu lugar ao chamado dolo específico, do que se extrai que apenas a ilegalidade cometida com nota intencional de má-fé, imoralidade e desonestidade seja qualificável como improbidade.*³

NOHARA, atual referência no Direito Administrativo, também não se destoa do pensamento doutrinário supracitado, advertindo que o elemento subjetivo em questão *trata-se de dolo específico, isto é, da intenção livre e consciente com uma finalidade específica de alcançar o resultado ilícito, não se admitindo mais o dolo genérico, consistente na mera intenção de cometer o ato sem uma finalidade específica.*⁴

Outro aspecto importante da reforma foi a consolidação de critérios mais objetivos para a identificação do dolo, o que promove maior segurança jurídica e previsibilidade nas decisões judiciais. A jurisprudência, que antes se apoiava em conceitos amplos e, por vezes, subjetivos, passou a demandar provas robustas da má-fé e do direcionamento consciente do agente para a prática do ato ímprobo. Vê-se também, com as diversas previsões ao longo do texto legal, que é preciso prova do prejuízo para se falar em dano ao erário e impor-se o respectivo ressarcimento (afastando a invocação do dano presumido, admitido no regime anterior). Por isso, a exigência de dolo trouxe implicações significativas na prática jurídica, especialmente ao restringir as hipóteses de

³ ROCHA, Fernanda Cardoso de Almeida Dias da; MONTEIRO, Vera; CASTRO, Luis Pedro Polesi de. *Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa: análise a partir dos dados do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Movimento Pessoas à Frente, 2024.

⁴ NOHARA, Irene Patrícia D. *Direito Administrativo - 14ª Edição 2025*. 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. pág.139. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 21 fev. 2025.

condenação aos casos em que há demonstração clara e inequívoca da intenção de causar dano ou obter vantagem ilícita.

Com isso, o Superior Tribunal de Justiça se viu desafiado a reinterpretar sua abordagem em relação aos elementos constitutivos do dolo, consolidando a exigência de elementos concretos que demonstrem a intenção específica do agente público, em consonância com as novas diretrizes normativas e o princípio da continuidade típico-normativa.

1.2 TEMA 1199 e ARE n. 803.568 do STF

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao decidir no Tema 1199 que as alterações da Lei nº 14.230/2021 possuem aplicação retroativa por serem mais benéficas ao réu, impôs novos desafios interpretativos e operacionais ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), responsável por consolidar precedentes e uniformizar entendimentos sobre o tema.

Esta decisão, possivelmente a de maior impacto, já que a primeira do STF que se propôs ao enfrentamento do assunto, veio com a definição do Tema 1199, em agosto de 2022, ao julgar o ARE n. 843.989, com a fixação da seguinte tese:

- 1) É necessário comprovar a 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 n. 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 n. 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 n. 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. (ARE n. 843.989, rel. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes (Tema 1.199-RG), Sessão Plenária, j. 18.8.2022).

Como a NLIA trouxe vários dispositivos mais benéficos aos réus em comparação com a versão original da Lei de Improbidade, o tema da incidência da lei superveniente foi suscitado em muitos processos judiciais em andamento, principalmente em tribunais superiores (STJ e STF). Também foram propostas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) contra a alteração legislativa (por exemplo, ADIs 7156, 7042, 7043, 7236 e 7237).

Um ano depois da definição do Tema 1199, no entanto, o STF proferiu outra importante decisão, cuja relatoria foi assumida pelo ministro Gilmar Mendes. Trata-se do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº 803568 discutiu a aplicabilidade retroativa das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), especialmente no que se refere à tipificação dos atos que atentam contra os princípios da administração pública (art.11 da Lei 14.230).

Em decisão proferida em agosto de 2023, o Supremo Tribunal Federal (STF) acolheu os embargos de declaração com efeitos infringentes, reformando o acórdão anterior a fim de extinguir a presente ação civil pública por improbidade administrativa em face do recorrente. O Tribunal considerou que, com as modificações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, houve a revogação do inciso I e II do artigo 11 da Lei nº 8.429/1992, tornando atípica a conduta pela qual o imputado havia sido condenado. Além disso, a nova redação do artigo 11 passou a prever uma tipificação taxativa dos atos de improbidade administrativa, não

abrangendo a conduta imputada Luiz Antônio Fleury Filho, ex-governador condenado em instâncias inferiores por improbidade administrativa com fundamento no artigo 11, inciso I.

Assim, diante da atipicidade superveniente da conduta, o Min. Gilmar Mendes ampliou o entendimento calcado no Tema 1199, de modo a expandir retroatividade da aplicação da NLIA para além dos casos não transitados em julgados em razão da ausência de dolo, abarcando também os processos com imputação genérica do art. 11 e os incisos revogados.⁵

Tanto o Tema 1199 quanto o ARE n. 803.568 produziram impacto entre as interpretações e decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça. Dito isso, este trabalho tem por objetivo analisar como o STJ vem aplicando o elemento subjetivo (dolo) nas ações de improbidade administrativa após as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.230/2021. Assim, a pesquisa busca responder à seguinte pergunta: como o Superior Tribunal de Justiça aplica o dolo nas ações de improbidade administrativa? Para tanto, a análise empírica de 29 acórdãos selecionados do STJ será utilizada para compreender as definições de dolo adotadas pelos magistrados, a aplicação de precedentes e a distinção entre dolo genérico e específico nas decisões judiciais. O estudo está estruturado em cinco capítulos.

O primeiro capítulo apresenta a metodologia utilizada, descrevendo os critérios de seleção e análise das decisões judiciais. No segundo capítulo, traça-se o perfil dos casos analisados, abordando as características dos agentes envolvidos, os tipos de infrações mais frequentes e as respostas do tribunal. O terceiro capítulo discute as definições de dolo na jurisprudência do STJ, explorando exemplos paradigmáticos e padrões encontrados nas decisões. O quarto capítulo investiga a aplicação do dolo em face do princípio da continuidade típico-normativa, destacando as divisões jurisprudenciais sobre a retroatividade da nova legislação. Por fim, o último capítulo oferece as conclusões, sintetizando os avanços, limitações e desafios identificados ao longo da pesquisa.

⁵ (ARE n. 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 22.08.23).

2. METODOLOGIA

Esta monografia, calcada na pesquisa empírica, adota a metodologia de análise de jurisprudência para examinar como o Superior Tribunal de Justiça interpreta o dolo em suas decisões. Para isso, buscou-se identificar quais são os critérios e os parâmetros traçados pela Corte julgadora.

Assim, serão analisados acórdãos do Superior Tribunal de Justiça (recorte de órgão jurisdicional) em que houve a discussão de mérito sobre dolo nas ações de improbidade administrativa (recorte material) entre os anos de 2021 e 2024 (recorte temporal).

De antemão, a hipótese era de que o Superior Tribunal de Justiça não possui um posicionamento unilateral ao alçar critérios para embasar suas decisões, de modo que ainda estaria construindo precedentes sobre o tema.

2.1 Pergunta e subperguntas de pesquisa

A pergunta basilar e norteadora dessa monografia é “Como o Superior Tribunal de Justiça aplica o dolo nas ações de improbidade administrativa?”.

Diante disso, surgem subperguntas com a finalidade de estabelecer maior auxílio e direcionamento à pergunta principal, o que contribui, também, para uma melhor categorização dos acórdãos e, conseqüentemente, resultados mais límpidos. Assim, as subperguntas a direcionam-se a saber (i) “Como os magistrados definem o dolo e quais os elementos constitutivos da sua caracterização?”, se (ii) “Há citação de precedente do STJ ou/e STF ou/e de doutrina para a definição?” e se (iii) “Há diferenciação entre dolo genérico e específico para fins de caracterização da improbidade na condenação?”.

2.2 Critérios da coleta dos acórdãos

Foram adotados três recortes para a coleta de dados: (i) recorte de órgão jurisdicional, (ii) recorte temporal, e (iii) recorte material, que serão discutidos a seguir.

2.2.1 Recorte de órgão jurisdicional

As ações de improbidade administrativa têm seu trâmite processual na Justiça Comum, isso significa que podem ser ajuizadas tanto na Justiça Federal, quanto na Justiça Estadual, uma vez que ambas estão contidas àquela. A escolha do Superior Tribunal de Justiça como órgão jurisdicional ocorreu em razão da sua competência constitucional para julgar, em recurso especial, as causas decididas da Justiça Comum (art. 105 da CF/88). Isso significa, que, a corte aprecia matérias de alta relevância para o estudo em questão, uma vez que atua como o último grau recursal na esfera processual da improbidade administrativa, seja convalidando entendimentos das cortes inferiores, seja criando outras diretrizes para a aplicação da Lei. Diante disso, optou-se pela Corte supracitada em detrimento dos tribunais estaduais ou regionais federais.

2.2.2 Recorte temporal

A pesquisa se propõe a analisar as discussões jurídicas enfrentadas pelo STJ em face da Lei nº 14.230 ou Nova Lei de Improbidade, que assim ficou popularizada diante das inúmeras alterações trazidas à Lei nº 8.429/92. Dito isso, o recorte temporal aplicado opera-se entre 25.10.2021 - data de publicação da Nova LIA - à 16.09.2024, momento de circunscrição do material empírico pesquisado.

2.2.3 Recorte material

Fez-se o uso da ferramenta de “pesquisa de jurisprudência”, no site do Superior Tribunal de Justiça, com as seguintes palavras-chave: “improbidade administrativa” e “elemento subjetivo” e “dolo”. Foram encontrados 1.046 acórdãos e 14.345 decisões monocráticas. Em razão da impossibilidade quantitativa do material obtido, aplicou-se o recorte temporal supracitado. Além

disso, buscando direcionar ainda mais a busca de informações, as mesmas palavras-chaves indexadas no "campo de pesquisa" foram preenchidas no campo "ementa", ferramenta da pesquisa avançada que possui finalidade de apresentar resultados ainda mais precisos, pois de correlação à Ementa do processo. Diante disso, foram encontrados 101 acórdãos e 0 decisões monocráticas. Destes resultados, 72 (setenta e dois) foram excluídos do universo de pesquisa, uma vez que mostram-se impertinentes em relação ao tema a ser explorado na monografia, como será explicitado a seguir.

Durante o registro dos resultados em modelo de tabela, verificou-se a repetição de 5 (cinco) processos e a natureza de Ação Penal em outros 4 (quatro). Embora o "Direito Administrativo Sancionador", objeto deste estudo, possua profundas similaridades com o Direito Penal, o enfoque da pesquisa não se destina a outras instâncias materiais, senão a administrativa.

Além disso, também foi retirado do universo de pesquisa 63 (sessenta e três) acórdãos que não envolviam uma discussão de mérito. Sendo que 34 (trinta e quatro) tratavam de julgamento de Embargos de Declaração ou outros recursos sucessivos aos Embargos de Declaração, que, em sua gênese, não se destinam à discussão de mérito. Também foram descartados 13 (treze) acórdãos que aplicaram a Súmula nº 7 do STJ no campo da admissibilidade e outras 16 decisões que também não traspassaram o campo da matéria processual ou discutem outras matérias que não o dolo, como nulidades e litisconsortes. Diferentemente do descarte inicial, que se deu pela natureza jurídica do recurso dos EDcl (critério objetivo), o último descarte adveio de um critério subjetivo, pois ao entrar na íntegra da decisão, reputou que os conceitos abordados não possuíam qualquer relação com o objetivo principal da monografia.

Portanto, chegou-se ao universo de pesquisa final de 29 (vinte e nove) casos, dos quais foram mantidos: Recursos Especiais, Agravos Internos em Recursos Especiais e Embargos de Divergência, diante da percepção que esses agravos podem manter decisão de mérito.

2.2.4 Análise dos acórdãos

Foram elaborados critérios para o fichamento de cada decisão. A escolha inicial se deu ainda na fase exploratória, em que foi coletada informações quanto ao relator, ao órgão julgador e à pertinência temática. Adiante, foram incluídos outros critérios pertinentes para a análise do tema proposto em sua maior completude, que serão expostos adiante.

O fichamento, realizado em planilha de Excel, só pôde se materializar em razão dos critérios estabelecidos, uma vez que agregaram uma leitura direcionada e pontual dos acórdãos.⁶ Os critérios foram:

- i. Relator;
- ii. Órgão julgador;
- iii. Autor;
- iv. Parte dispositiva da decisão;
- v. Resumo dos fatos;
- vi. O que fez o tribunal de origem;
- vii. O STJ entendeu que há dolo?;
- viii. Houve definição de dolo geral?;
- ix. Como os magistrados definem o dolo geral?;
- x. Houve menção ao dolo específico?;
- xi. Apresentou uma definição de dolo específico? Se sim, indicar qual;
- xii. Entendeu que há necessidade de dolo específico para a condenação?;
- xiii. A decisão simplesmente replicou as definições da decisão recorrida?;
- xiv. Observações importantes;

⁶ Link de acesso da planilha:
https://docs.google.com/spreadsheets/d/1cJ8b3ZJEnBh_8Lw0qK5SdBWt_YDHwJ9eJLCL99p1mYI/edit?usp=sharing.

xv. Trechos relevantes;

xvi. Data do julgamento.

3. PERFIL DOS CASOS

Os casos analisados envolvem, predominantemente, agentes políticos, como ex-prefeitos, prefeitos e vereadores, bem como ocupantes de cargos em comissão, abrangendo secretários e gestores públicos em sentido amplo. Tal constatação indica que, conforme os dados obtidos, os agentes públicos municipais figuram como os principais demandados nas ações de improbidade administrativa, representando impressionantes 82,76% do universo comprovado, de modo que são demandados no polo passivo de 24 (vinte e quatro) casos.

Abaixo, o gráfico em análise apresenta a distribuição de cargos relacionados aos 29 casos investigados, sendo essencial ressaltar que o total de agentes descritos no gráfico excede a quantidade de casos analisados. Isso ocorre em razão do litisconsórcio passivo⁷ apresentado nas ações, ou seja, um único caso pode envolver mais de um agente público, como prefeito e secretário, em relação, também, aos particulares. Assim, como será exemplificado no caso nº 19, prefeitos ou ex-prefeitos figuram os principais réus individuais nas demandas imputadas pelo Ministério Público. Por outro lado, os particulares, de modo pacífico, somente foram demandados como litisconsórcio passivo em conjunto aos demais cargos apresentados, o que se demonstra no caso nº 19, que será comentado a seguir.

O caso nº 13 trata de uma Ação Civil Pública por improbidade administrativa movida contra a prefeita de um município do Rio Grande do Norte, candidata à reeleição. A acusada teria utilizado procuradores municipais para sua defesa pessoal em processo investigatório na Justiça Eleitoral, o que o Ministério Público considerou ato ímprobo, conforme o art. 9º, IX, da Lei n. 8.429/1992, devido à ausência de interesse público que justificasse tal atuação.

⁷ ART. 113, I, CPC/2015.

As instâncias de origem afastaram o dolo com base no conjunto fático-probatório. Contudo, em recurso especial, o Ministério Público obteve decisão parcial favorável da Segunda Turma do STJ, sob a relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, resultando na condenação da ré por improbidade administrativa.

Posteriormente, a prefeita interpôs embargos de divergência, que foram acolhidos pela Primeira Seção do STJ, sob a relatoria do Ministro Benedito Gonçalves. A decisão negou provimento ao recurso do MP, fundamentando-se na jurisprudência pacífica do STJ e no Tema 1.199 da Repercussão Geral, que exige a comprovação de dolo para configurar improbidade administrativa. Assim, concluiu-se que a mera ausência de interesse público não basta para justificar a condenação, sendo imprescindível a análise do elemento subjetivo.

Por outro lado, o caso nº 26 envolve acusações de improbidade administrativa em razão de atos praticados por Evaldo Barboza Filho, Policial Rodoviário Federal, e Valdemir Lima dos Santos, condutor de uma motocicleta apreendida. Ambos, supostamente agindo em comunhão de esforços, teriam inserido informações falsas em documento público para liberar irregularmente a motocicleta, utilizando, posteriormente, dados falsos no sistema da Polícia Rodoviária Federal (Sistema Silver) com o objetivo de encobrir o ato ilícito. A conduta foi inicialmente enquadrada no art. 11, caput, da Lei 8.429/1992, que previa a configuração de improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública. Com a entrada em vigor da Lei 14.230/2021, que alterou substancialmente a redação do art. 11, exigindo dolo para a caracterização de improbidade e revogando o inciso I desse artigo, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) entendeu que os atos imputados aos réus tornaram-se atípicos, levando ao julgamento de improcedência da ação de improbidade administrativa. O TRF5 aplicou retroativamente a nova lei, entendendo que esta alcançava os processos ainda em curso, conforme sua redação.

O MPF recorreu ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), sustentando que a retroatividade da nova lei deveria ser restrita, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no Tema 1199, que reconheceu a repercussão geral da matéria. Argumentou-se que a nova lei não poderia retroagir de forma irrestrita

e que a interpretação do TRF5 contrariava a jurisprudência do STF e do próprio STJ, especialmente no que diz respeito à manutenção da responsabilidade por atos praticados sob a vigência da legislação anterior.

Ao analisar o caso, a Primeira Turma do STJ, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Ministro Relator Gurgel de Faria. A Corte Superior destacou que, embora a Lei 14.230/2021 tenha introduzido alterações benéficas, sua aplicação retroativa deve ser restritiva, conforme jurisprudência consolidada, limitada a casos de atos culposos ainda não transitados em julgado. Além disso, a Corte reiterou que a nova legislação não prevê anistia automática para atos anteriormente considerados ímprobos, nem dispensa a análise da existência de dolo nos casos em andamento.

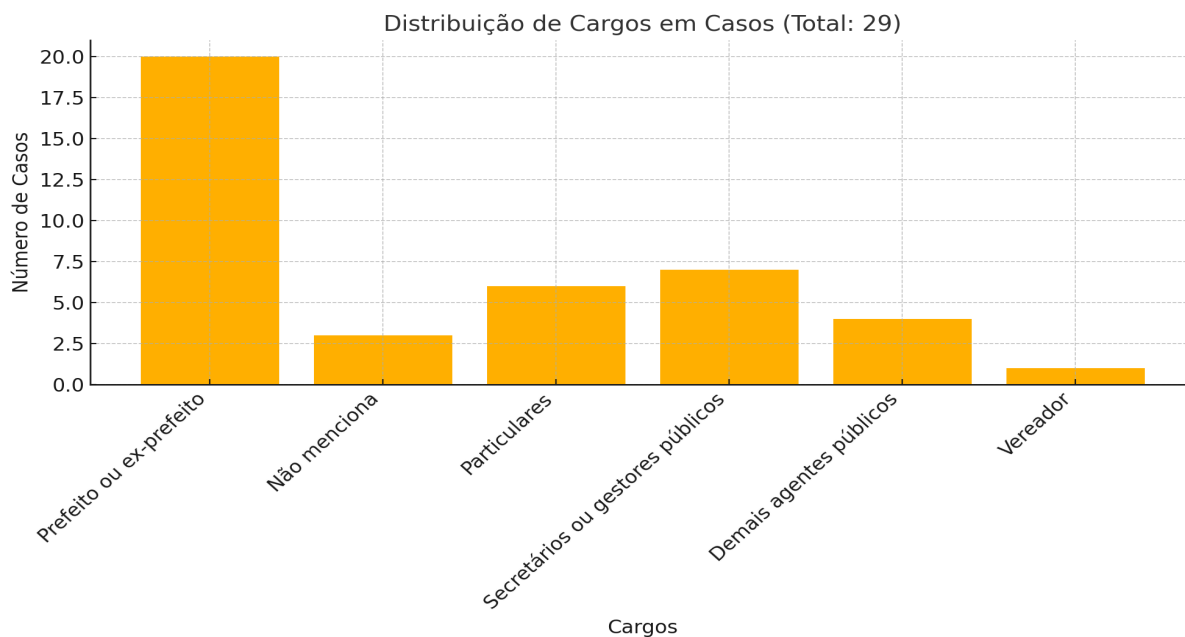
A decisão determinou o retorno dos autos à origem para o regular prosseguimento da ação de improbidade administrativa, reafirmando a necessidade de avaliar a conduta dos réus à luz do arcabouço legal vigente à época dos fatos.

Como será melhor elucidado a seguir, a escolha deste caso não se deu de modo aleatório. Isso porque o Ministro Gurgel é o patrono de uma corrente menos punitivista do STJ, ou seja, aplica a legislação de modo restrito para a condenação, mas expande os meios interpretativos sobre a lei e a jurisprudência quanto se trata de absolvição imediata ou extinção da ação. Não à toa este é o único caso em que ele não absolveu imediatamente o réu e devolveu à corte de origem para uma melhor apreciação. Este fato se dá em razão cronológica, visto que o ARE 803.568, decisão do STF que expandiu as possibilidades de retroação da NLIA e direcionou o Ministro Gurgel ao mesmo entendimento, ainda não havia sido publicado. Além disso, o julgador supracitado somente manteve o dolo em um único processo (caso nº 19), diante do manifesto enfrentamento do elemento subjetivo pela corte de origem, que diante de uma fundamentação subjetiva na condenação, o citou expressamente.

Diante disso, os casos nº 13 e nº 26 elucidam, de modo dissonante, quem figura no pólo passivo das ações de improbidade administrativa. Adiante, o gráfico contribuirá para demonstrar quais são os servidores públicos mais afetados pela lei, de modo que vale antecipar que o caso nº 26 é computado por

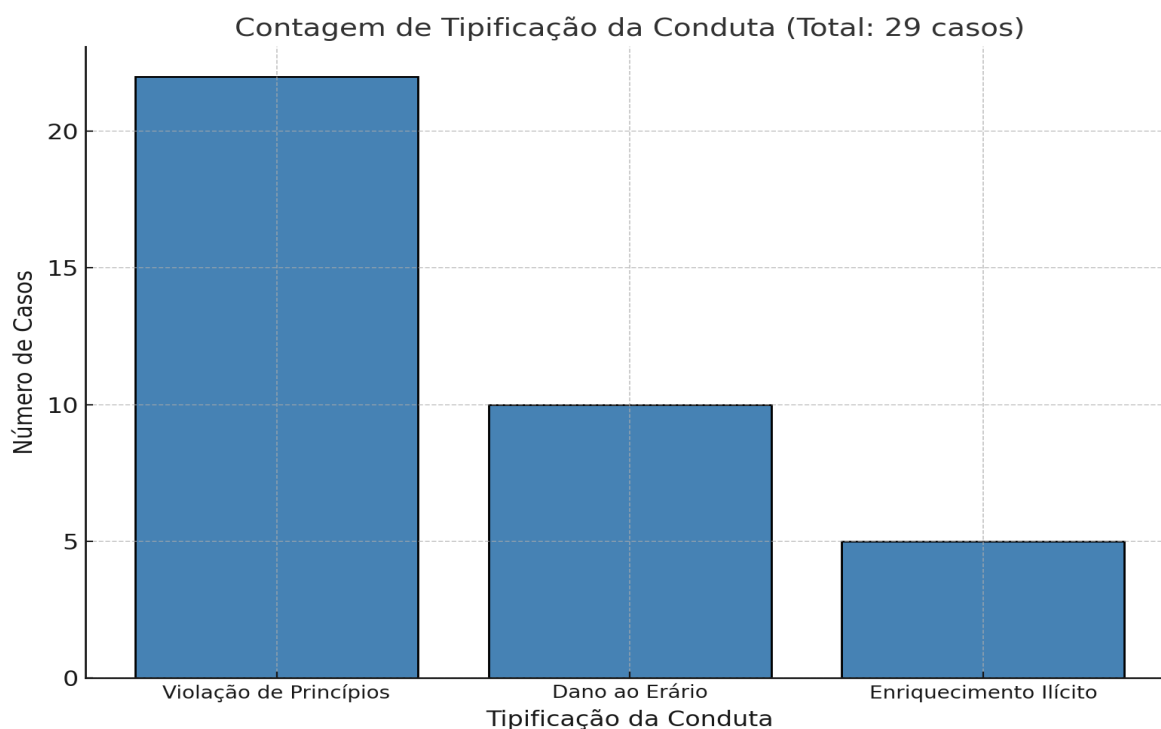
ser o único, sob o universo de pesquisa, ocorrido no âmbito federal sem a designação de gestor público, uma vez que todos os demais cargos encontram-se no âmbito municipal ou estadual e trata-se de gestores públicos.

Figura I- Frequência dos demandados passivos nas ações de improbidade administrativa



Fonte: Elaboração autônoma com base no universo de pesquisa coletado

Figura II- Frequência em que a conduta típica enseja ação de improbidade



Fonte: Elaboração autônoma com base no universo de pesquisa coletado

Quanto à tipificação da conduta, o gráfico revela que, entre os 29 casos analisados, 22 (vinte e dois) casos envolvem violação de princípios (75,86% do total), 10 (dez) tratam de dano ao erário (34,48% em relação ao total), e 5 (cinco) casos relacionam-se ao enriquecimento ilícito (17,24% do todo). A predominância da violação de princípios se dá, pois, anteriormente à publicação da Lei nº 14.230, para a configuração da sua tipificação bastava a violação genérica dos princípios. Contudo, a Nova Lei de Improbidade revogou os incisos I e II do art. 11, de modo que a violação de princípios só será imputada aos casos previstos de maneira taxativa no artigo, de modo que a conduta deve estar contemplada entre uma daquelas tipificadas em um dos incisos do referido artigo (na sua nova redação).

Posteriormente, o Plenário do STF, por maioria, no ARE n. 803.568 AgR-segundo-EDv-ED, relator Ministro Luiz Fux, relator p/ acórdão Ministro Gilmar Mendes, em 22/8/2023, DJe 6/9/2023, firmou orientação segundo a qual *"as alterações promovidas pela Lei 14.231/2021 ao art. 11 da Lei 8.249/1992 aplicam-se aos atos de improbidade administrativa praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado"*. Esta

decisão reluziu diretamente sobre os recursos em tramitação no STJ, principalmente quando refere-se à absolvição imediata do réu em razão dos dispositivos revogados (atipicidade superveniente da conduta).

4. O DOLO NA JURISPRUDÊNCIA DO STJ

Inicialmente, em relação ao dolo, foi possível constatar que, na maior parte dos casos, ele não foi reconhecido pelo STJ, sendo que, em 18 (dezoito) processos a Corte negou a existência do elemento subjetivo e em outros 2 (dois) remeteu o processo à origem para melhor apreciação.

O não reconhecimento do elemento doloso se opera em razão de diversos fatores, sendo que o preponderante relaciona-se com (i) o Tribunal de origem condenar por culpa grave, (ii) o Tribunal de origem não menciona o elemento subjetivo na condenação ou pontua o caráter genérico e (iii) o Tribunal de origem não identifica o dolo e julga improcedente a ação. Por outro lado, o reconhecimento do dolo se dá não por sua apreciação, mas pela manutenção da qualificação realizada no Tribunal de origem, que condena com a fundamentação expressa do elemento subjetivo, por vezes genérico, por vezes específico. Nessa narrativa, a justificativa se desdobra principalmente em face da súmula nº 7 do STJ e sobre a restritividade da aplicação retroativa do Tema nº 1199 somente aos casos de condenação por culpa não transitados em julgado, cuja precursora de ambos é a Ministra Regina Helena Costa.⁸

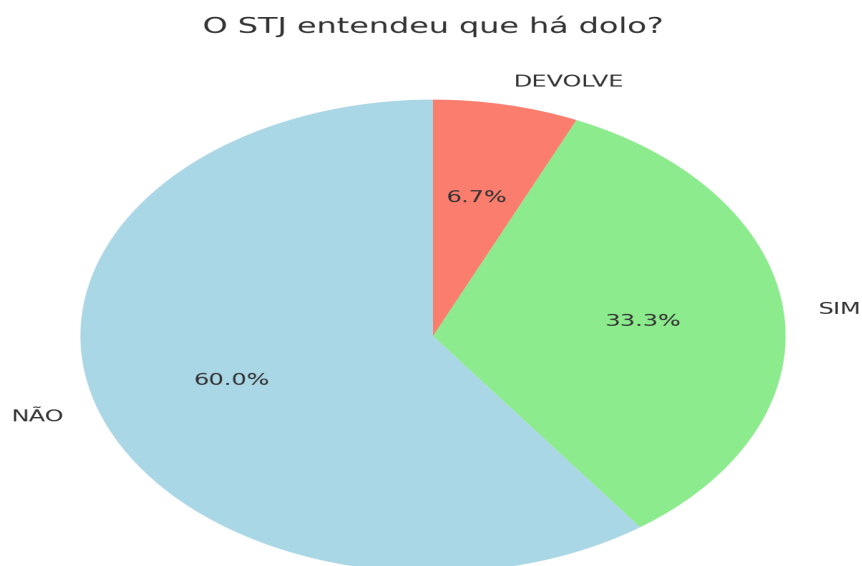
O caso nº 9, em sua completude, abrange as duas posições principais de modo conjunto. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, em conjunto com a União, para apurar irregularidades na construção do Fórum Trabalhista de São Paulo, envolvendo acusações de superfaturamento, direcionamento de licitações e enriquecimento ilícito (art. 9 e 10 da LIA). Entre os réus estão agentes públicos, agentes políticos e empresas. O valor da causa foi atualizado para R\$1,18 bilhão em 2024.

A Corte Regional confirmou a existência de dolo nas condutas de vários réus, resultando em condenações por improbidade administrativa, mas Délvio

⁸ “Rever o entendimento das instâncias ordinárias, no sentido da presença de elemento doloso, necessário à caracterização do ato de improbidade administrativa [...] demandaria necessário revolvimento de matéria fática, o que é inviável em sede de recurso especial, à luz do óbice contido na Súmula n. 7/STJ”. (AgInt nos EDcl no REsp n. 2.035.643/SP, relatora Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 31/5/2023).

Buffulin foi condenado na modalidade culposa. Diante disso, as partes interpuseram REsp, mas o Relator Herman Benjamin aplicou o Tema 1199 e conheceu parcialmente do recurso apenas para extinguir a Ação Civil Pública por improbidade administrativa contra Délvio Buffulin, uma vez que a sua condenação adveio do elemento subjetivo culpa. Assim, manteve a caracterização do dolo nos atos de outros réus, reafirmando as condenações das instâncias inferiores, sob a fundamentação de que rever o entendimento da Corte de origem – de que ficou configurada a presença do elemento subjetivo apto a caracterizar o ato de improbidade – demandaria o revolvimento do acervo fático-probatório, o que encontra óbice na Súmula nº 7.

Figura III- Posicionamento do STJ sobre o dolo



Fonte: Elaboração própria

4.1 O dolo e a Súmula n.º 7

A Súmula n.º 7 merece destaque na redação em razão do seu protagonismo nos acórdãos coletados. Tão comum quanto a aparição da palavra “dolo” nas decisões analisadas, a sua aplicação (ou não) foi alvo de intensas

discussões entre os magistrados, o que incidiu no resultado da aplicação ou não do dolo.

A Súmula 7 do STJ estabelece que *"a pretensão de reexame de prova não é admitida em recurso especial"*. Isso significa que o Superior Tribunal de Justiça não reavalia a apreciação dos fatos ou o conjunto probatório que já foi decidido pelas instâncias ordinárias, limitando-se à interpretação e aplicação das normas federais. Portanto, nos casos de improbidade administrativa, é vedado ao Ministro o reexame dos elementos fáticos-probatórios, quicá como meio de modificar a decisão primária. Contudo, a interpretação em sua aplicabilidade não mostrou-se unânime entre os Ministros, evidenciando que a sua aplicação não é evidentemente prática quanto ao seu comando.

O caso nº 5, o mais recente do campo de pesquisa, traz uma clássica divergência entre os Ministros: se rever a decisão da corte inferior implica ou não óbice pela Súmula nº 7.

Sinteticamente, trata-se de agravo interno interposto pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE contra decisão proferida pelo Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que conheceu do recurso especial do demandado e deu-lhe provimento, a fim de reformar o aresto regional, para julgar improcedente a ação de improbidade administrativa, sem condenação do autor em honorários advocatícios. Na origem, a ação de improbidade administrativa foi formulada contra ex prefeito do Município de São José do Campestre/RN, em razão da prestação de contas extemporânea e da não aplicação da totalidade das verbas repassadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) por força do Programa de Apoio à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), no exercício de 2004. A conduta tipificada pela acusação limitou ao art. 11, caput, da lei (violação de princípios).

O relator, Ministro Paulo Sérgio Domingues, negou provimento ao agravo interno, mantendo a sobredita decisão monocrática, aos seguintes fundamentos: (a) não caracteriza ato ímprobo o atraso na prestação de contas ou mesmo a não aplicação da totalidade das verbas repassadas pelo FNDE às despesas a que estão destinadas (entendimento consolidado entre a Corte), aplicando-se parte

delas em despesas outras ligadas à educação, não existindo intenção maliciosa do agente; (b) necessidade de má-fé para a configuração do ato ímprobo, não sendo possível a presunção de dolo, motivo pelo qual estaria equivocada a conclusão do Tribunal de origem de que a omissão na prestação de contas já configuraria o dolo.

Durante os debates, a Ministra Regina Helena Costa frisou que o Tribunal regional consignou não haver mero atraso na prestação de contas, *mas efetiva desídia do gestor público*. Enfatizou constar nos autos que as contas foram julgadas irregulares, e que o réu tinha consciência de que poderia empregar os recursos destinados e prestar contas. Alfim, deduziu que a revisão da conclusão do acórdão a quo encontra óbice na Súmula n. 7/STJ e acrescentou que a Lei n. 14.230/21 não altera tal entendimento, em virtude da não sinalização de culpa no caso em apreço.

Em seguida, o Ministro Sérgio Kukina ressaltou que o inciso VI do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa - LIA sofreu o acréscimo do trecho "desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades". E salientou que o novel art. 11 da LIA será a baliza dos novos entendimentos. O Ministro Gurgel de Faria, por sua vez, pontuou que o acórdão assentou a ocorrência de dolo genérico, ao passo que a Nova Lei de Improbidade Administrativa - NLIA requer o dolo específico. A Ministra Regina Helena Costa ponderou que, de qualquer forma, deve-se devolver os autos às instâncias ordinárias, por depender de prova. Por fim, o Ministro Benedito Gonçalves apresentou voto-vista acompanhando o relator, para negar provimento ao agravo interno do Fundo Nacional de Desenvolvimento - FNDE. Em sua fundamentação, ponderou que a continuidade típico-normativa da matéria prevê a necessidade do dolo específico de deixar de prestar contas e, porquanto ausente suporte legal para a qualificação da conduta imputada na inicial como ímproba, deve haver o reconhecimento da atipicidade da conduta e, conseqüentemente, a extinção da ação.

Contudo, as divergências entre os Ministros não cessaram ao dolo, de modo que firmou-se, também, uma importante discussão em relação à Súmula nº 7 do STJ. O Relator, seguido pelos Ministros Gurgel Faria, Sérgio Kukina e

Benedito Gonçalves, rebateram a alegada violação à Súmula 7, fundamentadamente que *"não é necessário fazer qualquer cotejo probatório para se concluir acerca da conduta do réu"*, vez que houve tão apenas uma requalificação jurídica, *"sendo possível a esta Corte Superior, no âmbito do recurso especial, requalificar juridicamente o incontroverso quadro fático delineado pelas instâncias ordinárias, providência que não consubstancia afronta ao enunciado 7 da Súmula do STJ"*.

A Ministra Regina Helena Costa, por sua vez, divergiu dos argumentos supracitados, ponderando que, de qualquer forma, deve-se devolver os autos às instâncias ordinárias, por depender de prova. E, portanto, deduziu que a revisão da conclusão do acórdão *a quo* encontra óbice na Súmula n. 7/STJ.

Outros casos, tais quais o caso nº 28 e nº 17 elucidam, também, como apontam que a utilização da Súmula 7 é um ponto ainda controverso até mesmo nas decisões de um só Ministro. No caso nº 28, o Ministro Manoel Erhardt reviu a decisão agravada, que ele próprio entendeu ser o caso de aplicação da Súmula 7/STJ, para alterar a decisão, por cuidar-se de controle de legalidade a ser efetuado pelo STJ e que não demanda aferição originária de fatos e de provas em esfera jurisdicional superior, mas apenas de leitura jurídica acerca dos elementos empíricos já constantes do caderno processual, nomeadamente do acórdão recorrido. No caso nº 17, por sua vez, o Ministro Gurgel de Faria, entendeu que, se não houvesse a expressa conclusão da origem sobre o tipo do dolo, provavelmente não seria possível à Corte, na instância especial, divisar a modalidade do elemento subjetivo (se genérico ou específico), em razão do óbice da Súmula 7.

4.2 O dolo genérico

É possível constatar que o STJ, na maior parte dos casos, não apresenta definição para a sua qualificação genérica, sendo que apenas em 6 (seis) casos encontrou-se tal conceituação. Esse dado, por sua vez, mostra-se ainda mais significativo se unirmos os acórdãos Nº 1.913.638, Nº 1.926.832 e Nº

1.930.054, de Relatoria do Ministro Gurgel Faria, em um fator numérico uno. Isso é possível, pois, diante da suas similitudes fáticas e igual problemática jurídica, eles foram afetados pelo tema repetitivo 1108 do STJ, e, portanto, apreciados em um único julgamento.

Além disso, foi possível constatar que o dolo não possui definição que não seja o dolo genérico (vontade livre e consciente) ou o dolo específico (vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado), de modo que ele é interpretado ou de uma forma, ou de outra- inexistindo, até então, configuração diversa.

Figura IV – Síntese das definições sobre o conceito de dolo genérico pelo STJ

Acórdão	Relator	Data de julgamento	Órgão julgador	Definição de dolo genérico
Nº 1.913.638 - MA (2020/034360 1-2)	Ministro GURGEL DE FARIA	11.05.2022	S1 - PRIMEIRA SEÇÃO	“Vontade livre e consciente de praticar os atos de tal maneira”
Nº 1.926.832 - TO (2021/007209 5-8)	Ministro GURGEL DE FARIA	11.05.2022	S1 - PRIMEIRA SEÇÃO	“Vontade livre e consciente de praticar os atos de tal maneira”
Nº 1.930.054 - SE (2021/002884 8-6)	Ministro GURGEL DE FARIA	11.05.2022	S1 - PRIMEIRA SEÇÃO	“Vontade livre e consciente da ilicitude praticada”
Nº 1528200 - RN (2015/008790 2-2)	Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES	28.08.2024	T1 - PRIMEIRA TURMA	“Ação deliberada e consciente para caracterizar as sobreditas elementares”
Nº 1593725 - SE (2016/007884 6-0)	Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES	27.08.2024	T1- PRIMEIRA TURMA	“Mera vontade de praticar o ato”

Nº 2.107.601 - MG (2023/039660 9-1)	Ministro GURGEL DE FARIA	23.04.2024	T1 - PRIMEIRA TURMA	"Vontade livre e consciente"
--	--------------------------------	------------	------------------------	---------------------------------

Fonte: Elaboração autônoma com base no universo de pesquisa coletado

Dito isso, depreende-se do resultado que a conceituação genérica do dolo não é a principal preocupação entre votos coletados, sequer por sua solidez entre a jurisprudência, sequer pela ausência de prequestionamento em relação a este ponto específico da matéria. Por fim, entre os meios utilizados para a definição, houve divisão entre as formalidades: os 3 (três) primeiros acórdãos definem indiretamente, ou seja, utilizam da citação doutrinária direta para definição, enquanto os 3 três últimos definem por via direta - conceituação dada pelos próprios Ministros.

4.3 O dolo específico

A necessidade do dolo específico para a caracterização da improbidade administrativa foi introduzida pelo Ministro Gurgel de Faria, no ano de 2022, no julgamento conjunto dos casos Nº 1.913.638, Nº 1.926.832 e Nº 1.930.054. Os casos nº 2, nº 3 e nº 4, respectivamente identificados, possuem uniformidade em relação ao relator, à tese fixada e aos fundamentos doutrinários e jurisprudenciais apresentados nos acórdãos. Além disso, discutem o mesmo ponto controvertido: a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, amparada por legislação municipal, e a possibilidade de enquadrá-la como ato de improbidade administrativa nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992 (atualizada pela Lei 14.230/2021).

Em todos os casos, os réus foram absolvidos por ato de improbidade administrativa. Isso se deve à tese fixada no Tema Repetitivo 1108, segundo a qual “a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, devido à ausência do elemento subjetivo (dolo genérico) necessário para a caracterização do ato”.

Até o julgamento supracitado, a jurisprudência da Corte Superior era de que a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público baseada em legislação local afasta a caracterização do dolo genérico para a configuração de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública. Isso demonstra uma potencialidade jurisprudencial restrita às imputações de improbidade, que se firmou, inclusive, anteriormente à publicação da Nova Lei de Improbidade, desde 2011. Diante dessa construção apresentada pelo Ministro Gurgel, que não só reforçou o posicionamento da Corte sobre a matéria, como também atribuiu um novo precedente, qual seja a exigência do dolo específico após a atualização legislativa trazida pela Lei 14.230/2021.

Os três casos são analisados conjuntamente para evitar repetições desnecessárias, preservando as particularidades processuais de cada um. No caso nº 2, envolvendo o Prefeito Municipal de Pedreiras/MA, o Tribunal de origem reformou a sentença de condenação, reconhecendo que a Lei Municipal n. 861/1990 autorizava a contratação temporária e afastando a má-fé do gestor público. A Corte Superior, ao analisar recurso especial do Ministério Público, concluiu pela ausência de dolo, confirmando a maior restritividade imposta pela Lei 14.230/2021.

No caso nº 3, referente ao Prefeito e ao Secretário de Saúde de Dueré/TO, o Tribunal de origem manteve a sentença condenatória, apesar da existência das Leis Municipais n. 470/2008 e 475/2009, que permitiam a contratação temporária. O Recurso Especial foi acolhido pela Corte Superior, que afastou a conduta ímproba devido à inexistência de elementos indicativos de má-fé e pela aplicação do efeito expansivo subjetivo do art. 1.005 do CPC/2015.

O caso nº 4, por fim, envolveu o Prefeito e a Secretária de Educação de Divina Pastora/SE, que foram condenados nas instâncias inferiores pela contratação temporária sem concurso. A Corte Superior deu provimento ao recurso dos réus, reconhecendo que a Lei Municipal n. 113/2013 respaldava a contratação e que não havia dolo na conduta, afastando, assim, a improbidade administrativa.

Adiante, de acordo com o art. 1º, § 2º da LIA, *considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente*. É possível constatar que o STJ, na maior parte dos casos, não apresenta definição para o dolo específico, de modo que foi citado em 13 (treze) acórdãos, mas obteve conceituação somente em 11 (onze) deles.⁹ Essas definições seguem, preponderantemente, a literalidade das alterações fincadas pela Lei nº 14.230,

⁹ Esse dado, por sua vez, mostra-se ainda mais significativo se unirmos os acórdãos Nº 1.913.638, Nº 1.926.832 e Nº 1.930.054, de Relatoria do Ministro Gurgel Faria, em um fator numérico uno. Isso é possível, pois, diante da suas similitudes fáticas e igual problemática jurídica, eles foram afetados pelo tema repetitivo 1108 do STJ, e, portanto, apreciados em um único julgamento.

prescindindo de termos e fundamentações doutrinárias exacerbadas, bem como de precedentes do STF para conceituá-los.

Figura V- Síntese das definições sobre o conceito de dolo específico pelo STJ

Acórdão	Relator	Data do julgamento	Definição de dolo específico	É necessário o dolo específico para condenar?
Nº 1.913.638 - MA (2020/034360 1-2)	Ministro GURGEL DE FARIA	11.05.2022	"Especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado"; "ato eivado de má-fé".	SIM
Nº 1.926.832 - TO (2021/007209 5-8)	Ministro GURGEL DE FARIA	11.05.2022	"Especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado"; "ato eivado de má-fé."	SIM
Nº 1.930.054 - SE (2021/002884 8-6)	Ministro GURGEL DE FARIA	11.05.2022	"Especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado"; "ato eivado de má-fé."	SIM
Nº 1528200 - RN (2015/008790 2-2)	Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES	28.08.2024	"Especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado"; "ato eivado de	SIM

			má-fé”.	
Nº 2061719 - TO (2023/009084 2-9)	Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES	27.08.2024	“O especial fim de agir em prejuízo dos bens jurídicos tutelados na LIA”; “o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.	SIM
Nº 1593725 - SE (2016/007884 6-0)	Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES	13.08.2024	"vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado."	SIM
Nº 1277171 - SP (2018/008440 0-7)	Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES	18.06.2024	NÃO DEFINE	SIM
Nº 908790 - RN (2011/005310 3-6)	Ministro BENEDITO GONÇALVES	12.06.2024	“Especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.”	SIM
Nº 1308820 - ES (018/0142248-4)	Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES	10.06.2024	“Especial fim de agir voltado à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros, no caso do art. 11, V.”	SIM
Nº 1459717 - AL (2014/013926 6-2)	Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES	04.06.2024	“Especial fim de agir.”	SIM

Nº 2.107.601 - MG (2023/039660 9-1)	Ministro GURGEL DE FARIA	23.04.2024	"Qualificação ao elemento subjetivo, sendo a vontade a alcançar o ilícito."	SIM
Nº 1125411 - AL (2017/015319 0-6)	Ministro MANOEL ERHARDT	23.06.2022	"Especial nota de má-fé."	SIM
Nº 1.696.574 - GO (2020/009991 6-6)	Ministro HERMAN BENJAMIN	09.11.2021	NÃO DEFINE	NÃO

Fonte: Elaboração autônoma com base no universo de pesquisa coletado

O caso nº 30, qual seja o último da tabela acima e também da planilha geral, é único destoante dos demais, uma vez que apesar de mencionar o dolo específico, reconheceu a dispensabilidade do dolo específico para a condenação, o seu julgamento ocorreu no de 2021. O seu lapso temporal condiz com a decisão, uma vez que ainda não havia sido julgado o Tema 1199 e a decisão paradigmática do Ministro Gurgel Faria ocorreu em 2022. Assim, entre os 13 (treze) casos que mencionam o dolo específico, 12 (doze) exigem a sua qualidade para a condenação (92,3%).

Entre os casos em que não há menção ou discussão sobre o dolo específico, fato observado é que o dilema jurídico sequer chega nessa transgressão. Dito isso, os principais diálogos enfrentados pela Corte direciona-se à aplicação ou não da Súmula 7, a continuidade típico-normativa da conduta ou sua posterior abolição. Esta última divergência se deu em razão de duas jurisprudências calcadas no STF e levantadas pela Corte: Tema 1199 (ARE 843.989) e ARE 803.568 AgR-segundo-EDvED.

5. A CONDENAÇÃO POR CULPA OU AUSÊNCIA DE DOLO NO TRIBUNAL DE ORIGEM: COMO O STJ ENFRENTA?

Outras discussões interessantes se desdobram nos casos em que não houve o enfrentamento ao dolo específico. Dentre eles, o caso nº 16 é o escolhido como demonstrativo, uma vez que discute uma temática de intensa discussão e recorrência nos casos coletados: o que fazer quando o Tribunal de origem condena por culpa ou não menciona o dolo.

O caso em análise refere-se à Ação Civil Pública de improbidade administrativa ajuizada pelo Município de Goiabeira/MG contra o ex-prefeito, com fundamento na suposta má gestão de recursos públicos provenientes de convênios celebrados com o Estado de Minas Gerais para o calçamento de vias urbanas. O cerne da controvérsia reside na ausência de prestação de contas adequada pelo réu, o que, segundo a inicial, teria acarretado prejuízo ao erário municipal e configurado conduta ímproba. O Tribunal de origem reconheceu a prática de improbidade administrativa com base no artigo 10 da Lei nº 8.429/1992 (dano ao erário), considerando-se a negligência do agente público no cumprimento de suas obrigações legais, caracterizando culpa grave.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, que alterou substancialmente o regime jurídico da improbidade administrativa, extinguindo a modalidade culposa para os atos tipificados nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, o réu pleiteou a aplicação retroativa da norma, com fundamento na retroatividade da lei mais benéfica.

No Superior Tribunal de Justiça, o Ministro Relator Gurgel de Faria proferiu voto no sentido de dar provimento ao Recurso Especial, absolvendo o réu. Fundamentou sua decisão no fato de que as instâncias ordinárias reconheceram apenas culpa grave na conduta do réu, inexistindo, nos autos, elementos que comprovassem o dolo exigido pela legislação vigente. O Relator destacou, ainda, que a aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021 encontra respaldo no entendimento do STF (Tema 1199).

Divergindo do relator, a Ministra Regina Helena Costa defendeu que o processo deveria ser remetido à instância de origem para que fosse analisado, à

luz do conjunto fático-probatório, a eventual existência de dolo na conduta do agente, utilizando da tese nº 3 do Tema 1.199. A Ministra enfatizou que o reconhecimento de culpa grave não enseja, de forma automática, a absolvição do réu, sendo necessário o juízo de conformidade pela corte originária. Dito isso, disse a Ministra Regina Helena Costa: *"o reconhecimento de culpa nas condenações por improbidade administrativa ainda sem trânsito em julgado, em que pese a aplicação da Lei n. 14.230/2021, não possui efeito absolutório imediato, devendo o juízo competente examinar, à luz do acervo fático-probatório, a presença de conduta ímproba dolosa, consoante definido pelo Supremo Tribunal Federal.*

O Ministro Sérgio Domingues, após pedido de vista, acompanhou a divergência, mas pontuou que o retorno dos autos à origem para juízo de conformidade com o Tema n. 1.199/STF não pode ensejar aplicação de penas mais gravosas ao demandado, pois tal medida tem por escopo verificar a existência de suporte para a qualificação da conduta como dolosa, com base no conjunto fático-probatório. Além de que a lei nova incide nos processos em curso em benefício do réu, vedando-se a *reformatio in pejus*.

Os outros Ministros seguiram o Relator, o que culminou na absolvição imediata do réu na instância superior. Porém, a Ministra Regina Helena Costa ainda mantém a sua interpretação restritiva da Lei, como é o caso nº 37, de sua relatoria. Nessa decisão, entende que a análise objetiva dos fatos realizada na instância ordinária é insuficiente para caracterizar improbidade, porém remete os autos de volta ao Tribunal de origem, que deve realizar um novo exame sobre o elemento subjetivo.

Figura VI- Votos dos ministros sobre a absolvição imediata

Relator	Voto	Fundamentação
Ministro Gurgel de Faria	Absolvição do réu por ausência de dolo, aplicando retroativamente a Lei nº 14.230/2021.	Instâncias ordinárias reconheceram apenas culpa grave; a legislação vigente exige dolo.
Ministra Regina Helena Costa	Retorno do processo à instância de origem para análise detalhada sobre	É necessário um juízo de conformidade pela corte originária para avaliar a

	eventual dolo, em conformidade com o Tema 1.199 do STF.	existência de dolo, não cabendo absolvição imediata.
Ministro Paulo Sérgio Domingues	Acompanhou a divergência proposta pela Ministra Regina Helena Costa, defendendo o retorno à instância de origem para análise do dolo.	Ressaltou que, conforme o Tema 1.199 do STF, a apuração do elemento subjetivo deve ser realizada pela corte originária, com base no conjunto fático-probatório.
Ministro Sérgio Kukina	Acompanhou o relator, Ministro Gurgel de Faria, votando pela absolvição imediata do réu.	A análise do dolo deve ser feita pelo tribunal de origem, considerando o conjunto fático-probatório
Ministro Benedito Gonçalves	Proferiu voto de desempate, acompanhando o relator e confirmando a absolvição do réu.	Confirmou que o reconhecimento de culpa grave pelas instâncias inferiores não configura improbidade administrativa sob o novo regime legal.

Fonte: autoria própria

6. CONCLUSÕES

Com isso, retomamos a pergunta principal da pesquisa: “Como o STJ aplica o dolo nas ações de improbidade administrativa?”.

A aplicação do dolo, por sua vez, ainda é um ponto nebuloso e controvertido no STJ, uma vez que poucas decisões enfrentam de maneira consistente as diferenças entre dolo genérico e específico, tal qual a sua conceituação una. Além disso, verifica-se que as discussões em torno do dolo direcionam-se, principalmente, à retroatividade da lei, atipicidade superveniente da conduta ou à continuidade típico-normativa do dispositivo revogado.

Quanto a um posicionamento pacífico, o atraso na prestação de contas, tal qual contratação de servidor público temporário sem concurso público demandam a demonstração e comprovação do dolo específico.

O precedente do Tema 1199 é empregado em todos os casos, desde a sua publicação, mas não para definir dolo, de modo que se opera na aplicação do dolo em outras lineações, como prescrição, retroatividade e atipicidade superveniente da modalidade. Assim, o STJ recorre à própria legislação, aos precedentes do STJ, como o julgamento paradigmático do Ministro Gurgel Faria e de forma restrita à doutrina para conceituação do elemento subjetivo, prescindindo de elaborações longínquas e aprofundadas.

Até o julgamento do Tema 1199, o STJ mantinha a retroatividade apenas para casos culposos não transitados em julgado, ou seja, se eles fossem expressamente condenados por culpa ou deixassem de mencionar qualquer elemento do dolo nas instâncias inferiores. Contudo, com a publicação do ARE 803.568, a Corte passou a extinguir as ações em casos sob manifesta condenação por dolo genérico e, principalmente, em relação às condutas abolidas no art. 11.

Por fim, pode-se identificar duas vertentes no STJ sobre a aplicação do dolo. A primeira, originada pelo Ministro de Gurgel Faria, e seguida pelo Ministro

Sérgio Domingues, aplica as novas disposições e o Tema 1199 de modo abrangente e benéfico ao réu, como a absolvição imediata em caso de culpa ou ausência de fundamentação subjetiva sobre o dolo. Sendo assim, são os Ministros que preponderam sobre a conceituação dos termos legais e suas modificações, tal qual o dolo específico.

Por outro lado, a Ministra Regina Costa aplica o dolo e as novas disposições Nova LIA, tal qual o Tema 1199, de modo restrito. Assim, entende que os benefícios supervenientes ao réu não se operam de modo imediato na Corte e que a competência para rever a decisão é do Tribunal *a quo*.

Além disso, verifica-se que todo precedente que define dolo específico o exige para a condenação, exceto o caso nº 30, que sobreveio anteriormente ao Tema 1199.

Por fim, em razão da Súmula 7, muitas decisões optaram por manter o entendimento do tribunal inferior ou devolver ao tribunal para melhor apreciação quando a condenação citava expressamente o dolo ou o absolvía pela escassez de elementos fático-probatórios. Assim, as decisões reformadas assim foram, pois: a condenação se deu por culpa, a conduta típica foi revogada, o tribunal menciona dolo ou, apenas, o seu caráter genérico.

7. BIBLIOGRAFIA

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo - 14ª Edição 2025** . 14. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. *E-book*. pág.860. ISBN 9788530996383. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996383/>. Acesso em: 16 fev. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. *Direito Administrativo* . 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023. *E-book*. pág.1019. ISBN 9786559646784. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559646784/>. Acesso em: 16 fev. 2025.

ROCHA, Fernanda Cardoso de Almeida Dias da; MONTEIRO, Vera; CASTRO, Luis Pedro Polesi de. *Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa: análise a partir dos dados do Conselho Nacional de Justiça*. São Paulo: Movimento Pessoas à Frente, 2024.

DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Lei de Improbidade Administrativa Reformada - e-book: 2022*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 03 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 16 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 16 fev. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 fev. 2025.

