

Comunicado N° 09/2026 - 04 de maio de 2026.

Ref. Tema 1397 (REsp. n.º 2.186.838/MG e REsp. n.º 2.148.056/SP) - dolo específico na improbidade administrativa.

O Centro de Apoio de Defesa do Patrimônio Público e Terceiro Setor destaca os [Memoriais](#) apresentados pela Linha Unificada do Ministério Público Estratégico (LUME), órgão de intervenção processual vinculado ao Conselho Nacional de Procuradores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União (CNPGE), ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o Tema Repetitivo 1.397.

O Tema 1397 tem como objetivo definir se, a partir das alterações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021, passou a ser exigida a comprovação do "dolo específico" para a configuração dos atos de improbidade administrativa, bem como se essa exigência deve incidir sobre os processos que já estavam em andamento à época da promulgação da lei.

Diante da extrema relevância dessa controvérsia para a defesa do patrimônio público e para a segurança jurídica, a LUME interveio no feito e apresentou seus memoriais nos Recursos Especiais n.º [2.186.838/MG](#) e n.º [2.148.056/SP](#), com o intuito de oferecer contribuições técnicas e jurídicas para a solução da questão.

As teses defendidas pelo órgão buscam afastar interpretações que possam gerar impunidade e insegurança jurídica, propondo um modelo racional e objetivo para a aferição do dolo. Abaixo, detalhamos os pilares da argumentação e as teses propostas pela LUME.

A rejeição do "dolo específico" como estado psicológico, argumenta-se que a exigência de comprovar a intenção emocional, o estado mental interior ou a "intenção desonesta" do agente no momento da conduta — tem gerado distorções severas nos julgamentos.

Exigir a prova da intenção psicológica de obter vantagem cria um cenário propício ao decisionismo judicial e aumenta o número de falsos negativos (absolvição de culpados), pois o julgador passa a procurar algo que é praticamente impossível de se provar materialmente: o que se passava na mente do agente público.

A distinção doutrinária entre "dolo genérico" e "dolo específico" encontra-se superada na ciência penal contemporânea e, portanto, deve ser eliminada do vocabulário jurisprudencial na improbidade administrativa.

O desvio de finalidade pública como elemento objetivo-normativo, no lugar de investigar intenções ocultas, defende-se que o foco probatório deve recair sobre o desvio de finalidade pública, que é uma circunstância objetivo-normativa.

A Lei n.º 14.230/2021, em seu art. 11, §§ 1º e 2º, estabeleceu que deve ser comprovado o "fim de obter proveito ou benefício indevido". Não há, portanto, exigência de um dolo específico, mas sim houve a consolidação normativa que o desvio

de finalidade é um elemento da própria estrutura do tipo infracional de todo e qualquer ato de improbidade.

Na prática, isso significa que a acusação não precisa provar que o agente "queria intimamente" o benefício ilícito, mas sim demonstrar, no mundo dos fatos, que **a conduta exteriorizada não atendeu à finalidade pública**.

Parâmetro racional-objetivo para a atribuição do dolo, deve-se adotar a teoria normativo-cognitiva do dolo. O dolo na improbidade (conhecimento e vontade de alcançar o resultado ilícito) não é um fato psicológico, mas sim uma atribuição feita pelo juiz com base na conduta exteriorizada no mundo social.

Para aferir se houve dolo, o magistrado deve utilizar indicadores objetivo-rationais, tais como: o cargo ocupado pelo agente público e as exigências técnicas para sua nomeação; a experiência pessoal e formação do agente no exercício da função pública; o padrão de comportamento esperado diante das rotinas administrativas; as relações sociais, políticas e econômicas com os beneficiários do ato ilícito.

A partir desses elementos visíveis e concretos, atribui-se ao agente o conhecimento e a vontade de praticar o ato, pois seu comportamento comunicou uma negativa de validade à norma e causou um risco proibido à boa administração.

Diante de toda a fundamentação técnica construída nos memoriais, foi proposta ao STJ a fixação das seguintes teses para o Tema Repetitivo 1.397:

- A Lei n.º 14.230/2021 não introduziu a exigência da comprovação do dolo específico para a configuração do ato de improbidade. O que a lei fez foi consolidar normativamente que o desvio de finalidade pública é elemento objetivo/normativo que integra a estrutura típica de todo ato de improbidade, sobre o qual incide a atribuição de conhecimento e vontade para a caracterização do dolo.
- A aferição do dolo na improbidade administrativa deve se apoiar em critérios racionais-objetivos. O dolo não constitui um fato psicológico a ser determinado, mas sim uma atribuição com base na exteriorização da conduta.
- A exigência de comprovação do desvio de finalidade pública como elemento objetivo/normativo do tipo representa a consolidação de uma interpretação jurisprudencial do próprio STJ, sendo aplicável aos processos que já estavam em curso quando da promulgação da Lei n.º 14.230/2021.

Ressaltamos, ainda, que este Centro de Apoio seguirá acompanhando o posicionamento dos Tribunais e da doutrina na temática da defesa do patrimônio público e terceiro setor, atualizando os materiais disponíveis no [Drive](#).

Hodir Flávio Guerra Leitão de Melo

Coordenador do Patrimônio Público e Terceiro Setor