

**AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1874419 - MG (2020/0113271-6)**

**RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO**

**AGRAVANTE : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

**ADVOGADOS : RICARDO TAVARES BARAVIERA - DF014519**

**DAMIAO ALVES DE AZEVEDO E OUTRO(S) -  
DF022069**

**ANA CAROLINA LAMEGO BALBINO PORTELLA -  
MG084261**

**AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

## **EMENTA**

**ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEGITIMIDADE. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. EXCLUSÃO DO POLO PASSIVO. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.**

I - Trata-se, na origem, de agravo de instrumento interposto pela Caixa Econômica Federal contra decisão que recebeu a inicial nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal (fls. 3- 13). Em síntese, afirmou-se a agravante ser parte ilegítima na ação, “eis que, por ser empresa pública federal, não se insere no conceito legal de agente público, sujeito ativo do ato de improbidade” (fl. 7). No Tribunal Regional Federal da 1ª Região, deu-se provimento ao agravo de instrumento a fim de rejeitar a ação quanto à Caixa Econômica Federal. O recurso especial do Ministério Público Federal foi conhecido e provido nesta Corte.

II - O § 3º da Lei n. 8.429/92, dispõe: "Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta." Conforme bem lançado parecer do Ministério Público Federal "Apesar de não ser agente público, é plenamente possível a CEF incorrer nas sanções da Lei 8.429/92. Afinal, aplicam-se as disposições da Lei de Improbidade Administrativa, no que couber, à pessoa jurídica de direito privado, que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie, direta ou indiretamente, conforme dicção do art. 3º da referida lei."

III - No Tribunal de origem, embora o acórdão

contenha fundamentação admitindo que as pessoas jurídicas podem figurar como terceiros na prática de atos de improbidade administrativa, concluiu que a Caixa Econômica Federal, ora recorrida, não pode ser enquadrada como sujeito ativo de ato ímprobo.

IV - Ocorre que, se houve dispensa indevida de licitação na contratação da Caixa Econômica Federal pelo Município de Várzea da Palma/MG para a prestação de serviços financeiros, tal como relata o acórdão recorrido, a conduta da instituição financeira também deve ser analisada, para fins de responsabilização ou não, nos termos da Lei n. 8.429/92, o que justifica sua legitimidade passiva *ad causam*.

V - Convém ressaltar, aliás, que, para fins de recebimento da petição inicial, não é necessária prova cabal da conduta ímproba. Nessa fase inaugural do processamento de ação civil pública por improbidade administrativa, vige o princípio do *in dubio pro societate*. Significa dizer que, caso haja apenas indícios da prática de ato de improbidade administrativa, ainda assim se impõe a apreciação de fatos apontados como ímprobos. Nesse sentido: AREsp n. 1.577.796/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/3/2020, DJe 17/3/2020; REsp n. 1.770.305/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/11/2019, DJe 19/12/2019.

VI - Correta, portanto, a decisão recorrida que deu provimento ao recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal a fim de reformar a decisão recorrida e readmitir a Caixa Econômica Federal no polo passivo da ação civil pública.

VII - Agravo interno improvido.

## ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília, 16 de novembro de 2020 (Data do Julgamento)

Ministro Francisco Falcão

Relator

**RELATÓRIO**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):**

Trata-se, na origem, de agravo de instrumento interposto pela Caixa Econômica Federal contra decisão que recebeu a inicial nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal (fls. 3- 13).

Em síntese, afirmou a agravante ser parte ilegítima na ação, “eis que, por ser empresa pública federal, não se insere no conceito legal de agente público, sujeito ativo do ato de improbidade” (fl. 7).

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região deu provimento ao agravo de instrumento a fim de rejeitar a ação quanto à Caixa Econômica Federal (fls. 95-100).

Segue a ementa do acórdão:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO QUE RECEBEU A INICIAL. DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL PARA REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS FINANCEIROS. IMPOSSIBILIDADE DE PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO POR EMPRESA PÚBLICA PROTEGIDA PELA LEI 8.429/92.

PROVIMENTO DO RECURSO.

1. A Caixa Econômica Federal está colocada na previsão da Lei 8.429/92, não como sujeito ativo dos atos de improbidade e sim como sujeito passivo, isto, é, como aquela que é titular do bem jurídico violado pela conduta ilícita. Logo, merece reforma a decisão agravada ao admitir que a CEF possa praticar ato de improbidade.

2. Agravo de instrumento provido.

No recurso especial, a parte apresenta os seguintes argumentos:

Assim, a CEF também pode ser sujeito ativo da prática de ato de improbidade, enquadrada nos moldes do art. 3º da Lei nº 8.429/1992, que prevê a possibilidade de aplicar-se, no que couber, às pessoas jurídicas de direito privado, que, mesmo não ostentando a qualidade de agente público, induza ou concorra para a prática de ato ímprobo ou dele se beneficie, direta ou indiretamente.

# Superior Tribunal de Justiça

A decisão recorrida tem o seguinte dispositivo: "Ante o exposto, conheço e dou provimento ao recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal a fim de reformar a decisão recorrida e readmitir a Caixa Econômica Federal no polo passivo da ação civil pública."

Interposto agravo interno, a parte agravante traz, resumidamente, os seguintes argumentos:

O recurso especial interposto pelo MP, bem como a petição inicial da demanda, não apontam nada disso.

Nem o recurso especial nem a petição inicial afirmam, nem mesmo indiretamente, que algum empregado da CAIXA – e muito menos a CAIXA pessoa jurídica – teria de algum modo influenciado o processo de dispensa de licitação para induzir seu resultado ou para se beneficiarem de seu resultado.

Essa constatação é automática da mera leitura da inicial e do Recurso Especial. Portanto, a constatação literal de que a inicial não contém acusação contra nenhum empregado da CAIXA não incorre na Súmula 7 do STJ.

A própria decisão monocrática que deu provimento ao recurso especial do MP reconhece que “para fins de recebimento da petição inicial, não é necessária prova cabal da conduta ímproba. Nessa fase inaugural do processamento de ação civil pública por improbidade administrativa vige o princípio do in dubio pro societate.

Significa dizer que, caso haja apenas indícios da prática de ato de improbidade administrativa, ainda assim se impõe a apreciação de fatos apontados como ímprobos.”

A parte agravada foi intimada para apresentar impugnação.

É o relatório.

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.874.419 - MG (2020/0113271-6)

AGRAVANTE : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL  
ADVOGADOS : RICARDO TAVARES BARAVIERA - DF014519  
DAMIAO ALVES DE AZEVEDO E OUTRO(S) - DF022069  
ANA CAROLINA LAMEGO BALBINO PORTELLA -  
MG084261  
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**EMENTA**

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. LEGITIMIDADE. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. EXCLUSÃO DO POLO PASSIVO. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE.

I - Trata-se, na origem, de agravo de instrumento interposto pela Caixa Econômica Federal contra decisão que recebeu a inicial nos autos da ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal (fls. 3- 13). Em síntese, afirmou-se a agravante ser parte ilegítima na ação, "eis que, por ser empresa pública federal, não se insere no conceito legal de agente público, sujeito ativo do ato de improbidade" (fl. 7). No Tribunal Regional Federal da 1ª Região, deu-se provimento ao agravo de instrumento a fim de rejeitar a ação quanto à Caixa Econômica Federal. O recurso especial do Ministério Público Federal foi conhecido e provido nesta Corte.

II - O § 3º da Lei n. 8.429/92, dispõe: "Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta." Conforme bem lançado parecer do Ministério Público Federal "Apesar de não ser agente público, é plenamente possível a CEF incorrer nas sanções da Lei 8.429/92. Afinal, aplicam-se as disposições da Lei de Improbidade Administrativa, no que couber, à pessoa jurídica de direito privado, que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie, direta ou indiretamente, conforme dicção do art. 3º da referida lei."

III - No Tribunal de origem, embora o acórdão contenha fundamentação admitindo que as pessoas jurídicas podem figurar como terceiros na prática de atos de improbidade administrativa, concluiu que a Caixa Econômica Federal, ora recorrida, não pode ser enquadrada como sujeito ativo de ato ímprobo.

IV - Ocorre que, se houve dispensa indevida de licitação na contratação da Caixa Econômica Federal pelo Município de Várzea da Palma/MG para a prestação de serviços financeiros, tal como relata o acórdão recorrido, a conduta da instituição financeira também deve ser analisada, para fins de responsabilização ou não, nos termos da Lei n. 8.429/92, o que justifica sua legitimidade passiva *ad causam*.

# Superior Tribunal de Justiça

V - Convém ressaltar, aliás, que, para fins de recebimento da petição inicial, não é necessária prova cabal da conduta ímproba. Nessa fase inaugural do processamento de ação civil pública por improbidade administrativa, vige o princípio do *in dubio pro societate*. Significa dizer que, caso haja apenas indícios da prática de ato de improbidade administrativa, ainda assim se impõe a apreciação de fatos apontados como ímprobos. Nesse sentido: AREsp n. 1.577.796/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/3/2020, DJe 17/3/2020; REsp n. 1.770.305/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/11/2019, DJe 19/12/2019.

VI - Correta, portanto, a decisão recorrida que deu provimento ao recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal a fim de reformar a decisão recorrida e readmitir a Caixa Econômica Federal no polo passivo da ação civil pública.

VII - Agravo interno improvido.

**VOTO**

**O EXMO. SR. MINISTRO FRANCISCO FALCÃO (Relator):**

O agravo interno não merece provimento.

No que diz respeito à alegação de negativa de vigência do art. 3º da Lei n. 8.429/92, aduz o Ministério Público Federal no recurso especial:

O acórdão recorrido excluiu a Caixa Econômica Federal do polo passivo da ação de improbidade originária, assentando que a "Caixa Econômica Federal está colocada na previsão da Lei 8.429/92, não como sujeito ativo dos atos de improbidade e sim como sujeito passivo, isto, é, como aquela que é titular do bem jurídico violado pela conduta ilícita." Tal entendimento, com a devida vênia, afronta o disposto no art. 3º da Lei nº 8.429/92, que dispõe: "Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta." Apesar de não ser agente público, é plenamente possível a CEF incorrer nas sanções da Lei 8.429/92. Afinal, aplicam-se as disposições da Lei de Improbidade Administrativa, no que couber, à pessoa jurídica de direito privado, que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie, direta ou indiretamente, conforme dicção do art. 3º da referida lei.

É notório que a CEF, mormente integre a estrutura da administração pública indireta, é pessoa jurídica de direito privado e, no caso, agiu como exercente de atividade econômica [...] Portanto, não há como prosperar a tese acatada pelo acórdão recorrido de que a CEF, por ser pessoa jurídica, empresa pública federal, está impossibilitada de cometer ato de improbidade administrativa.

Ocorre que a natureza jurídica dos serviços prestados pela CEF ao município de Várzea da Palma/MG é eminentemente econômica, mormente pela vantagem auferida pelo pagamento dos vencimentos e do próprio regime de exclusividade de que se beneficia a empresa contratada ao captar como clientes, indiretamente, os servidores públicos integrantes do quadro municipal.

E, a partir do momento em que explora atividade econômica em sentido estrito, e não a prestação de serviço público, a CEF se sujeita ao regime jurídico peculiar às empresas privadas, em respeito ao princípio da livre concorrência da ordem econômica (art. 170, IV, CR/88). (fls. 142-144)

No Tribunal de origem, por sua vez, embora o acórdão contenha fundamentação admitindo que as pessoas jurídicas podem figurar como terceiros na prática de atos de improbidade administrativa, concluiu que a Caixa Econômica Federal, ora recorrida, não pode ser enquadrada como sujeito ativo de ato ímprobo.

Ocorre que, se houve dispensa indevida de licitação na contratação da Caixa Econômica Federal pelo Município de Várzea da Palma/MG para a prestação

# Superior Tribunal de Justiça

de serviços financeiros, tal como relata o acórdão recorrido, a conduta da instituição financeira também deve ser analisada, para fins de responsabilização ou não, nos termos da Lei n. 8.429/92, o que justifica sua legitimidade passiva *ad causam*.

Convém ressaltar, aliás, que, para fins de recebimento da petição inicial, não é necessária prova cabal da conduta ímproba. Nessa fase inaugural do processamento de ação civil pública por improbidade administrativa, vige o princípio do *in dubio pro societate*. Significa dizer que, caso haja apenas indícios da prática de ato de improbidade administrativa, ainda assim se impõe a apreciação de fatos apontados como ímprobos.

Nesse sentido, são os precedentes do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MENÇÃO À VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO LEGAL DESPROVIDO DE CORRESPONDENTE FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. INDÍCIOS DE PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO. DECISÃO QUE CONTÉM FUNDAMENTAÇÃO CLARA E SUFICIENTE. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONHECIDO.

I - Trata-se, na origem, de agravo de instrumento interposto contra decisão que recebeu a inicial, proferida nos autos de improbidade administrativa ajuizada pelo Município de Dantes. A decisão foi mantida pelo Tribunal de origem. Contra o acórdão, o réu opôs embargos de declaração, os quais foram rejeitados. Inconformado, interpôs o presente recurso especial, com fundamento no art. 105, III, a e c, da Constituição Federal, no qual sustenta a violação dos arts. 17, § 6º da Lei n. 8.429/1992, dos arts. 330, § 1º, III, e 485, I, 489, § 1º, III, e 1.022, II, do CPC, bem como dissídio jurisprudencial. Inadmitido o recurso especial, adveio a interposição de agravo.

II - No que tange ao art. 485, I, do CPC, verifico que o recorrente somente mencionou o dispositivo legal no seu recurso especial, deixando de explicar as razões pelas quais entende contrariado referido artigo, atraindo, assim, a incidência da Súmula n. 284/STF, aplicável também ao recurso especial.

III - O Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia de maneira completa e fundamentada, como lhe foi apresentada, não obstante tenha decidido contrariamente à pretensão do recorrente quando entendeu presente indícios suficientes da existência do ato de improbidade.

IV - Na fase de recebimento da petição inicial, realiza-se um juízo meramente prelibatório orientado pelo propósito de rechaçar acusações infundadas, notadamente em razão do peso que representa a mera condição de réu em ação de improbidade. Logo, a regra é o recebimento da inicial; a exceção a rejeição. A dúvida opera em benefício da sociedade (*in dubio pro societate*). Precedentes: AgInt no AREsp 1468638/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 21/11/2019, DJe 05/12/2019; AgInt no AREsp 1372557/MS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 01/10/2019, DJe 07/10/2019; e REsp 1820025/PB, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/09/2019, DJe 11/10/2019.

# Superior Tribunal de Justiça

V- Modificar a conclusão a que chegou o Juízo a quo ao receber a petição inicial, de modo a acolher as teses do recorrente de que a conduta configura mera irregularidade e não houve dano ao erário, demandariam incontestemente reexame do acervo fático-probatório, o que é inviável em recurso especial, sob pena de violação da Súmula n. 7 do STJ. Afinal de contas, não é função desta Corte atuar como uma terceira instância na análise dos fatos e das provas. Cabe a ela dar interpretação uniforme à legislação federal a partir do desenho de fato já traçado pela instância recorrida.

VI - No tocante à tese de divergência jurisprudencial, não há similitude fática entre os julgados, pois, no presente caso, a petição inicial foi recebida porque verificado indícios da prática de improbidade administrativa, enquanto no acórdão paradigma se entendeu que a respetiva ação de improbidade foi ajuizada com base em alegações genéricas. VII - Recurso de agravo conhecido para conhecer parcialmente do recurso especial e, na parte conhecida, não provido.

(AREsp n. 1.577.796/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/3/2020, DJe 17/3/2020.)

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO AFIRMADOS A PARTIR DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. MATÉRIA FÁTICO- PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. ELEMENTO SUBJETIVO. NECESSIDADE DE REGULAR INSTRUÇÃO PROBATÓRIA.

1. A presença de indícios de cometimento de atos de improbidade autoriza o recebimento da petição inicial da Ação Civil Pública destinada à apuração de condutas que se enquadrem na Lei 8.429/1992. Deve, assim, prevalecer o princípio do in dubio pro societate. Precedentes do STJ.

2. No caso em concreto, foi com base no conjunto fático e probatório constante dos autos que o Tribunal de origem entendeu pela presença de indícios de prática de improbidade administrativa pela parte ora recorrente, a autorizar o recebimento da petição inicial. A revisão de tais fundamentos descabe na via recursal eleita, consoante a Súmula 7/STJ.

3. É necessária a regular instrução probatória a fim de que se demonstre a efetiva presença de elemento subjetivo exigido para a configuração do ato de improbidade administrativa, o que reforça, por sua vez, a necessidade de recebimento da petição inicial.

4. Recurso Especial não conhecido.

(REsp n. 1.770.305/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/11/2019, DJe 19/12/2019.)

Correta, portanto, a decisão recorrida que deu provimento ao recurso especial interposto pelo Ministério Público Federal a fim de reformar a decisão recorrida e readmitir a Caixa Econômica Federal no polo passivo da ação civil pública.

Ante o exposto, não havendo razões para modificar a decisão recorrida, nego provimento ao agravo interno.

É o voto.

# Superior Tribunal de Justiça

GMFCF20  
REsp 1874419 Petição : 574546/2020

  
2020/0113271-6

  
Documento

21/10/2020  
09:33:48  
Página 8 de 8



# SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

## TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

AgInt no REsp 1.874.419 / MG  
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2020/0113271-6

Número de Origem:

00441354420144010000 91536320134013807 441354420144010000

Sessão Virtual de 03/11/2020 a 16/11/2020

### Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

### Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

## AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDO : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

ADVOGADOS : RICARDO TAVARES BARAVIERA - DF014519

DAMIAO ALVES DE AZEVEDO E OUTRO(S) - DF022069

ANA CAROLINA LAMEGO BALBINO PORTELLA - MG084261

ASSUNTO : DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - ATOS ADMINISTRATIVOS - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

## AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

ADVOGADOS : RICARDO TAVARES BARAVIERA - DF014519

DAMIAO ALVES DE AZEVEDO E OUTRO(S) - DF022069

ANA CAROLINA LAMEGO BALBINO PORTELLA - MG084261

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

## TERMO

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Brasília, 16 de novembro de 2020