



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.980.604 - PE (2022/0004000-4)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MARIA DA PAZ SOARES
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : ASSOCIACAO DOS E DAS PROFISSIONAIS DO SEXO E
CONGENERES DO ESTADO DO RN

EMENTA

ADMINISTRATIVA. AÇÃO AJUIZADA APENAS CONTRA PARTICULAR. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública por improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal em face da Associação das Profissionais do Sexo e Congêneres do Estado do Rio Grande do Norte – ASPRORN, e da respectiva presidente, Maria da Paz Soares, em razão de ilegalidades no Convênio 150/200/SPM/PR, firmado com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, vinculada à Presidência da República.

2. No primeiro grau, a petição inicial não foi recebida por inadequação da via eleita, em razão da ilegitimidade passiva das demandadas. A Corte de origem, contudo, deu provimento ao Apelo do *Parquet* federal para reconhecer a legitimidade dos demandados com o prosseguimento da demanda.

3. O STJ entende que “os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no polo passivo um agente público responsável pelo ato questionado” (REsp 1.732.762/MT, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17.12.2018). Nesse mesmo sentido: AgInt no REsp 1.608.855/PR, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 12.4.2018; AgInt nos EDcl no AREsp 817.063/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 24.9.2020; AgInt no AREsp 1.402.806/TO, Rel. Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5), Primeira Turma, DJe 3.11.2021; REsp 1.409.940/SP, Rel. Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe de 22.9.2014; REsp 1.405.748/RJ, Rel. p/ acórdão Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe de 17.8.2015; e REsp. 1.171.017/PA, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 6.3.2014.

4. Sobre a matéria, a Lei 14.230/2021 introduziu o parágrafo único ao art. 2º da Lei 8.429/1992. Como se observa, o teor do novo dispositivo não destoa do antigo art. 1º, parágrafo único, da Lei 8.429/1992, de modo que não merece reforma a jurisprudência já consolidada pelas Primeira e Segunda Turmas do STJ, no sentido de que se mostra inviável o manejo da Ação Civil Pública por improbidade administrativa exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda.

5. Recurso Especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: ""A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão."

Brasília, 21 de junho de 2022(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.980.604 - PE (2022/0004000-4)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : MARIA DA PAZ SOARES
ADVOGADO : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
RECORRIDO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES. : ASSOCIACAO DOS E DAS PROFISSIONAIS DO SEXO E CONGENERES DO ESTADO DO RN

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a", da CF/1988) interposto por Maria da Paz Soares contra acórdão do Tribunal de origem sob o pálio da seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APELAÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. AGENTE PÚBLICO EQUIPARADO. POSSIBILIDADE. SENTENÇA ANULADA. RECURSO PROVIDO.

1. Apelação interposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face de sentença que, em sede de ação de improbidade administrativa, rejeitou a petição inicial por inadequação da via eleita em razão da ilegitimidade passiva das demandadas.

2. A presente ação de improbidade administrativa foi proposta contra MARIA DA PAZ SOARES e a ASSOCIAÇÃO DOS E DAS PROFISSIONAIS DO SEXO E CONGÊNERES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - ASPRORN, objetivando a condenação das demandadas nas sanções previstas nos incisos II e III do art. 12 da Lei n.º 8.429/92.

3. A acusação fundamenta-se em supostas irregularidades praticadas pelas demandantes na execução do Convênio nº 150/200/-SPM/PR, firmado com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, vinculada à Presidência da República - SPM/PR, em 12/12/2008, resultando no não cumprimento do objeto e reprovação das contas do convênio, por suposto desvio e aplicação irregular dos recursos públicos transferidos.

4. Considerando que as apeladas não possuem vínculo direto com a Administração Pública, o propósito recursal incide sobre sua legitimidade passiva para responder por atos de improbidade administrativa decorrente de convênio, para cuja execução recebeu verbas federais.

5. A hipótese refere-se ao ajuizamento de ação civil pública de improbidade administrativa contra agente público por equiparação, ou seja, particular que, apesar de não se enquadrar na definição típica de agente público, atua nessa qualidade em razão da posição que ocupa na entidade privada que recebeu valores de órgão público.

6. Ainda que a regra seja a prática de improbidade administrativa por parte de servidores públicos ou pessoas vinculadas, não se pode perder de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

vista que a Lei nº 8.429/92 autorizou a extensão das condutas previstas como ímprobas a todos aqueles que estejam abrangidos no conceito de agente público, inclusive os equiparados, conforme os artigos 1º, parágrafo único, e 2º, da Lei 8.429/92. Nesse sentido: STJ - REsp: 1357235 PA 2012/0252518-6, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 10/11/2016, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/11/2016; AgRg no REsp 1196801MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 26/08/2014, MS 21.042DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 17/12/2015; AgInt no AREsp 1113260 / RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/8/2018, DJe 27/8/2018.

7. No caso concreto, sendo incontroverso que a ASSOCIAÇÃO DOS E DAS PROFISSIONAIS DO SEXO E CONGÊNERES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE - ASPRORN recebeu verbas federais para execução do Convênio nº 150/200/-SPM/PR, firmado com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, trata-se de hipótese de equiparação a sujeito passivo do ato de improbidade administrativa, nos termos do parágrafo único, do art. 1º, da Lei 8.429/92, circunstância que atrai a responsabilidade de MARIA DA PAZ SOARES, gestora dos recursos repassados, pois representava a referida associação quando da celebração do convênio que viabilizou o repasse das verbas federais.

8. Hipótese em que a sentença deve ser anulada e autos retornados à instância de origem, para prosseguir com o juízo de admissibilidade da petição inicial, considerando a legitimidade passiva da gestora dos recursos repassados através do Convênio nº 150/200/-SPM/PR.

9. Apelação provida.

Os Embargos de Declaração não foram providos (fls. 1.069-1.074, e-STJ).

A parte recorrente, nas razões do Recurso Especial, sustenta que ocorreu violação aos arts. 17, 485, VI, do CPC/2015 e 1º, parágrafo único, 2º, 17, §§ 8º e 11, da Lei 8.429/1992. Afirma que não é possível o ajuizamento de Ação Civil Pública por improbidade administrativa apenas em face de particulares, sem constar algum agente público no polo passivo da demanda. Dessa forma, defende a sua ilegitimidade passiva.

Contrarrazões às fls. 1.124-1.131, e-STJ.

Decisão pela admissibilidade do Recurso à fl. 1.133, e-STJ.

Parecer do Ministério Público às fls. 1.148-1.153, e-STJ, opinando pelo não provimento do Recurso Especial.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.980.604 - PE (2022/0004000-4)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 26 de abril de 2022.

Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública por improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal em face da Associação das Profissionais do Sexo e Congêneres do Estado do Rio Grande do Norte (ASPRORN) e da respectiva presidente, Maria da Paz Soares, em razão de ilegalidades no Convênio 150/200/SPM/PR, firmado com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, vinculada à Presidência da República.

No primeiro grau, a petição inicial não foi recebida por inadequação da via eleita, em razão da ilegitimidade passiva das demandadas. A Corte de origem, contudo, deu provimento ao Apelo do *Parquet* federal para reconhecer a legitimidade dos demandados com o prosseguimento da demanda.

Com razão a recorrente.

O STJ entende que “os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no polo passivo um agente público responsável pelo ato questionado” (REsp 1.732.762/MT, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17.12.2018). Nesse mesmo sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO AJUIZADA APENAS CONTRA PARTICULAR. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

(...)

III. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, “é inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda” (STJ, REsp 1.409.940/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 22/09/2014). Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 574.500/PA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/06/2015; REsp 1.405.748/RJ, Rel. p/ acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 17/08/2015.

IV. Agravo interno improvido. (AgInt no REsp 1.608.855/PR, Rel.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 12/04/2018, grifei)

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM ARESP. ACP POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FASE ADMISSIONAL DA LIDE. ALEGAÇÃO DO RECORRENTE DE QUE NÃO HÁ AGENTE PÚBLICO NO POLO PASSIVO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE. É INVIÁVEL O MANEJO DA AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE EXCLUSIVAMENTE E APENAS CONTRA O PARTICULAR, SEM A CONCOMITANTE PRESENÇA DE AGENTE PÚBLICO NO POLO PASSIVO DA DEMANDA (RESP 1.171.017/PA, REL. MIN. SÉRGIO KUKINA, DJe 6.3.2014). NO CASO, AS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS INDICAM A EXISTÊNCIA DE DUAS AÇÕES CONEXAS DECORRENTES DA OPERAÇÃO CARRO FORTE, NAS QUAIS TERIAM TOMADO PARTE POLICIAIS RODOVIÁRIOS FEDERAIS E PARTICULARES. POR ESSA RAZÃO, NÃO HOUE VIOLAÇÃO DO ACÓRDÃO À DIRETRIZ DA CORTE SUPERIOR. AGRAVO INTERNO DO IMPLICADO DESPROVIDO.

1. Esta Corte Superior tem o firme entendimento segundo o qual **se mostra inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente e apenas contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda** (REsp. 1.171.017/PA, Rel. Min. SÉRGIO KUKINA, DJe 6.3.2014). Outros julgados em idêntica linha interpretativa: AgRg no AREsp. 574.500/PA, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 10.6.2015; REsp. 1.405.748/RJ, Rel. p/ Acórdão Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 17.8.2015.

2. Na espécie, ficou represado na espécie que há duas ações civis públicas nas quais são compartilhados os elementos probatórios. Uma ajuizada contra os Policiais Rodoviários Federais e outra contra os Particulares. Embora não se trate da melhor técnica processual, referida providência não está a evidenciar que se trata de conduta que tenha sido alegadamente praticada sem o concurso de Agentes Públicos, tratando-se de opção de organização judiciária; repita-se, embora não evidencie a mais rígida providência procedimental, a prática de separar as ações não chega a tornar impossível a tramitação do feito, pois há Agente Público no polo passivo da questão tratada (operação Carro Forte), nem o nulifica, porque as exigências de defesa foram observadas.

3. Certo é que, nos termos do acórdão do egrégio TRF da 4a. Região, as partes tiveram oportunidade de exercer defesa quanto aos elementos documentais que foram produzidos numa e noutra ação, razão pela qual não houve ofensa aos postulados do contraditório e da ampla defesa na demanda em análise.

4. Agravo Interno do Implicado desprovido.

(AgInt nos EDcl no AREsp 817.063/PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 24/09/2020, grifei)

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO EM ARESP. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **RESPONSABILIZAÇÃO DE PARTICULAR QUE FIGURA ISOLADAMENTE NO POLO**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PASSIVO DA DEMANDA. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO STJ PELA IMPOSSIBILIDADE. AGENTE PÚBLICO ACIONADO PELOS MESMOS FATOS EM DEMANDA CONEXA, MOTIVO ÚNICO DE SUA EXCLUSÃO DA LIDE ORIGINÁRIA DESTE RECURSO ESPECIAL. DISTINÇÃO DETECTADA. VIABILIDADE DO PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO SANCIONADORA DIANTE DA APONTADA PECULIARIDADE (RESP 1.732.762/MT, REL. MIN. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJE 17.12.2018). ILUSTRATIVO AMOLDÁVEL À HIPÓTESE. AGRAVO INTERNO DO PARQUET FEDERAL PROVIDO PARA PROVER O RECURSO ESPECIAL.

1. Não se está a discutir a já conhecida e reverenciada compreensão desta Corte Superior de que é inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda (AgInt no REsp 1.608.855/PR, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 12.4.2018).

2. Na presente hipótese, houve o ajuizamento de duas ações de improbidade, uma pelo Ministério Público Federal (0009091- 96.2013.4.01.4300), caso dos autos, outra pelo DNIT (0009288- 22.2011.4.01.4300). Os agentes públicos envolvidos na idêntica trama factual narrada nas duas demandas foram excluídos da segunda ação, que é a ora analisada, restando nesta apenas o particular acionado.

(...) 7. Agravo Interno do Parquet Federal provido para dar provimento ao Recurso Especial. (AgInt no AREsp 1402806/TO, Rel. Ministro Manoel Erhardt - Desembargador convocado do TRF5 -, Primeira Turma, DJe 03/11/2021, grifei)

Embora nem fosse necessário recorrer a tal argumento, anoto que, sobre a matéria, a Lei 14.230/2021 introduziu o parágrafo único ao art. 2º da Lei 8.429/1992, o qual possui a seguinte redação:

Art. 2º. (...)

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.

Como se observa, o teor do novo dispositivo não destoa do antigo art. 1º, parágrafo único da Lei 8.429/1992, de modo que não merece reforma a jurisprudência já



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

consolidada pelas Primeira e Segunda Turmas do STJ no sentido de que se mostra inviável o manejo da Ação Civil Pública por improbidade administrativa exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda.

Ante o exposto, **dou provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2022/0004000-4

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.980.604 / PE

Número Origem: 08097689620164058400

PAUTA: 21/06/2022

JULGADO: 21/06/2022

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA RODRIGUES SOARES**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: MARIA DA PAZ SOARES
ADVOGADO	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
RECORRIDO	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
INTERES.	: ASSOCIACAO DOS E DAS PROFISSIONAIS DO SEXO E CONGENERES DO ESTADO DO RN

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Improbidade Administrativa - Dano ao Erário

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

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

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.