



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2495484 - SP (2023/0327683-0)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
GUSTAVO PICCHI - DEFENSOR PÚBLICO - SP311018
AGRAVADO : C DOS P
ADVOGADOS : JELIMAR VICENTE SALVADOR - SP140969
RODRIGO DE ASSIS SISCOUTTO - SP269542
AGRAVADO : M A H
ADVOGADOS : SAULO GABRIEL NUNES - SP331611
GERSON FERREIRA DOS SANTOS - SP407578
INTERES. : ASSOCIACAO NACIONAL DAS DEFENSORAS E
DEFENSORES PUBLICOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ISABELA MARRAFON - DF037798
ILTON NORBERTO ROBL FILHO - DF038677
SILVIA MOREIRA CIPRIANO - DF075030

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEFENSORIA PÚBLICA. ILEGITIMIDADE ATIVA. CONVERSÃO DO FEITO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE.

1. A Lei n. 11.448/2007 alterou o art. 5º da Lei n. 7.347/1985 para incluir a Defensoria Pública como legitimada ativa para a propositura da ação civil pública em sentido largo; mas, podendo, não alterou a legitimidade para a propositura de ação regida pela Lei n. 8.429/1992, cujo objeto específico é a condenação pela prática de atos ímprobos.

2. Embora ambas as ações civis públicas (a geral da Lei n. 7.347/1985 e a de improbidade administrativa da Lei n. 8.429/1992) tenham algum ponto de aproximação, notadamente por serem instrumentos de proteção a direito transindividual, pelo que integram, em caráter global, o microssistema da tutela coletiva, elas se diferenciam bastante no aspecto ontológico, pois as ações de improbidade são revestidas de caráter punitivo/sancionador

próprio, sem equivalente na ação civil pública geral, e por isso aquela é regida por regras especiais, inclusive no que concerne à legitimidade ativa.

3. As alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa deixam ainda mais evidente o tratamento distinto conferido às ações de improbidade e às ações civis públicas em geral, especialmente o art. 17, *caput* e § 16, e o art. 17-D do referido diploma legal.

4. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 7042 e 7043, estabeleceu a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas, mas não estendeu essa prerrogativa à Defensoria Pública.

5. A conversão da ação de improbidade administrativa em ação civil pública, prevista no art. 17, § 16, da Lei 8.429/1992, deve ocorrer no primeiro grau de jurisdição, antes da sentença, e tal decisão (de conversão) está sujeita ao recurso de agravo de instrumento, conforme previsto no § 17 do mesmo artigo.

6. Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, desprovê-lo.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Sergio Kukina, por unanimidade, conhecer do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, por maioria, vencida a Sra. Ministra Regina Helena Costa, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina (Presidente) (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 19 de agosto de 2025.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2495484 - SP (2023/0327683-0)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
GUSTAVO PICCHI - DEFENSOR PÚBLICO - SP311018
AGRAVADO : C DOS P
ADVOGADOS : JELIMAR VICENTE SALVADOR - SP140969
RODRIGO DE ASSIS SISCOUTTO - SP269542
AGRAVADO : M A H
ADVOGADOS : SAULO GABRIEL NUNES - SP331611
GERSON FERREIRA DOS SANTOS - SP407578
INTERES. : ASSOCIACAO NACIONAL DAS DEFENSORAS E
DEFENSORES PUBLICOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ISABELA MARRAFON - DF037798
ILTON NORBERTO ROBL FILHO - DF038677

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEFENSORIA PÚBLICA. ILEGITIMIDADE ATIVA.

1. A Lei n. 11.448/2007 alterou o art. 5º da Lei n. 7.347/1985 para incluir a Defensoria Pública como legitimada ativa para a propositura da ação civil pública em sentido largo; mas, podendo, não alterou a legitimidade para a propositura de ação regida pela Lei n. 8.429/1992, cujo objeto específico é a condenação pela prática de atos ímprobos.

2. Embora ambas as ações civis públicas (a geral da Lei n. 7.347/1985 e a de improbidade administrativa da Lei n. 8.429/1992) tenham algum ponto de aproximação, notadamente por serem instrumentos de proteção a direito transindividual, pelo que integram, em caráter global, o microssistema da tutela coletiva, elas se diferenciam bastante no aspecto ontológico, pois as ações de improbidade são revestidas de caráter punitivo/sancionador próprio, sem equivalente na ação civil pública geral, e por isso aquela é regida por regras especiais, inclusive no que concerne à legitimidade ativa.

3. As alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei de

Improbidade Administrativa deixam ainda mais evidentes o tratamento distinto conferido às ações de improbidade e às ações civis públicas em geral, notadamente os arts. 17, *caput* e § 16 e 17-D, do referido diploma legal.

4. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 7042 e 7043, estabeleceu a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas, mas não estendeu essa prerrogativa à Defensoria Pública.

5. Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, desprovê-lo.

RELATÓRIO

Trata-se agravo em recurso especial interposto pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça daquele estado, que inadmitiu o apelo especial (e-STJ fl. 2.702).

O recurso excepcional havia sido anteriormente apresentado contra o acórdão assim ementado:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PETIÇÃO INICIAL - Preliminar de ilegitimidade ativa da Defensoria Pública do Estado de São Paulo - Reconhecimento Inteligência do art. 17 da Lei nº 8.429/92 - Extinção da ação nos termos dos arts. 330, II, c.c. 485, VI, ambos do CPC - Sentença reformada.

A Defensoria defende sua legitimidade ativa no caso, afirmando que houve, entre outras, violações dos arts. 3º, 11 e 17 da Lei n. 8.429/1992; b) 5º, 11 e 21 da Lei n. 7.347/1985; c) 12, IV, da Lei n. 13.300/2016; d) 40 do Código de Defesa do Consumidor; e e) 4º, I, V, VII, VIII e X, da LC 80/1994.

Afirma, em resumo, que:

a) a Defensoria, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, deve atuar para suprir lacunas no controle da moralidade administrativa, complementando a atuação do Ministério Público;

b) a ação de improbidade administrativa é uma espécie de ação civil pública, sendo um instrumento que tutela o patrimônio público e a moralidade administrativa, ambos considerados interesses difusos, e as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 implicaram retrocesso social, pois diminuem a proteção desses interesses, restringindo o rol de legitimados ativos e os atos ímprobos passíveis de tutela coletiva;

c) a Defensoria Pública, com suas atribuições ampliadas pela

Constituição de 1988 e as Emendas Constitucionais 45/2004 e 80/2014, passou a ser vista como uma instituição essencial à função jurisdicional, encarregada da promoção dos direitos humanos e defesa dos vulneráveis. Isso reforça a ideia de que a instituição tem legitimidade para atuar na tutela de direitos coletivos, como a improbidade administrativa;

d) não atua apenas como representante de uma parte, mas como órgão fiscalizador em defesa da população hipossuficiente. Assim como o Ministério Público pode atuar como *custos legis* (fiscal da lei), a Defensoria pode intervir como *custos vulnerabilis*, especialmente em ações de improbidade que afetem diretamente os direitos dos mais vulneráveis, como no caso.

Alega, ainda, a ocorrência da prática de ato ímprobo por parte dos recorridos, amargado por hipossuficientes, a justificar a atuação do órgão.

Contrarrazões (e-STJ fls. 2.626/2.639; 2.641/2.660; 2.662/2.683; 2.688/2.694; e 2.696/2.698).

Inadmitido o apelo especial, houve a interposição de agravo (e-STJ fls. 2.708/2.771).

Parecer do MPF “pelo conhecimento do agravo para negar conhecimento ao recurso especial” (e-STJ fls. 2.814/2.818).

VOTO

De início, saliento que “o agravo poderá ser julgado, conforme o caso, conjuntamente com o recurso especial ou extraordinário, assegurada, neste caso, sustentação oral, observando-se, ainda, o disposto no regimento interno do tribunal respectivo” (art. 1.042, § 5º, do CPC).

No caso, uma vez que os motivos para inadmissão do apelo foram especificamente infirmados pela parte agravante, aplico a norma supracitada, e passo ao exame do recurso especial, adiantando que não será provido.

Inicialmente, sobre o ponto principal da discussão (legitimidade ativa), registro que embora a Defensoria Pública apresente uma extensa lista de artigos tidos por violados (e-STJ fls. 2.482/2.487), tenho que apenas os arts. 17 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e 5º, II, da Lei da Ação Civil Pública foram

prequestionados, incidindo na hipótese as Súmulas 211 do STJ e 282 do STF quanto aos demais dispositivos.

Nesse limite de cognição, constato que o Tribunal de Justiça de São Paulo concluiu que:

Com o advento da Lei nº 14.230/21, a legitimidade ativa passou a ser exclusivamente do Ministério Público, perdendo essa legitimidade a pessoa jurídica interessada, que permanece apenas com a possibilidade de representar ao Ministério Público: “Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei” Ocorre que essa alteração legislativa é objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, que em 17.02.22, em decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, deferiu parcialmente a medida cautelar requerida nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7.042/DF e 7.043/DF, para reconhecer a existência de legitimidade ativa concorrente e suspender os efeitos do art. 3º da Lei nº 14.230/21, nos seguintes termos: “(A) CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL ao caput e §§ 6º-A, 10-C e 14, do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, no sentido da EXISTÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PESSOAS JURÍDICAS INTERESSADAS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; (B) SUSPENDER OS EFEITOS do § 20, do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, em relação a ambas as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (7042 e 7043); (C) SUSPENDER OS EFEITOS do artigo 3º da Lei nº 14.230/2021”.

Com a decisão, volta a vigorar a previsão anterior.

Anote-se, por oportuno, que a Lei nº 7.347/85, com redação dada pela Lei nº 11.448/07, em seu art. 5º, II, confere legitimidade, dentre outros, à Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública para defesa de interesses difusos e coletivos.

[...]

Observe-se que não estão aí incluídos os casos de improbidade administrativa, que são regulados pela lei especial (Lei nº 8.429/92, com as alterações da Lei nº 14.230/21), como dito anteriormente.

Entendo que a interpretação conferida pelo juízo estadual em relação aos arts. 17 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e 5º, II, da Lei da Ação Civil Pública está correta, não havendo mínima violação das normas neles previstas, ainda que numa exegese sistemática dos dispositivos.

A Lei n. 11.448/2007 alterou o art. 5º da Lei n. 7.347/1985 para incluir a Defensoria Pública como legitimada ativa para a propositura da ação civil pública em sentido largo; mas, podendo, não alterou a legitimidade para a propositura de ação civil pública regida pela Lei n. 8.429/1992, cujo objeto específico é a condenação pela prática de atos ímprobos.

Isto é, a escolha do legislador se operou mediante “silêncio

eloquente”, excluindo da Defensoria Pública a legitimidade para propor ação civil pública cujo pedido seja de aplicar as sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992.

Note-se que, embora ambas as ações civis públicas (a geral da Lei 7.347/1985 e a de improbidade administrativa da Lei n. 8.429/1992) tenham algum ponto de aproximação, notadamente por serem instrumentos de proteção a direito transindividual, pelo que integram, em caráter global, o microssistema da tutela coletiva, elas se diferenciam bastante no aspecto ontológico. É que as ações de improbidade são revestidas de caráter punitivo/sancionador próprio, sem equivalente na ação civil pública geral, e por isso aquela é regida por regras especiais, inclusive no que concerne à legitimidade ativa.

Aliás, as alterações promovidas na LIA deixam essa premissa ainda mais clara, pois o artigo 17, § 16, incluído pela Lei n. 14.230/2021, passou a prever a possibilidade de “converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985”, evidenciando que o tratamento legal é efetivamente distinto em relação às ações, pois, do contrário, não haveria a necessidade de “conversão”.

Outra opção clara se deu com a inclusão, pela mesma lei de 2021, do art. 17-D, que passou a prever expressamente a distinção entre as ações, da seguinte maneira:

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

A meu ver, essa distinção entre a ação civil pública geral e a ação voltada a condenação por atos ímprobos também se extrai da opção do legislador ordinário, que resolveu concentrar exclusivamente no Ministério Público a legitimidade para propor esta última (art. 17, *caput*, da LIA, com a redação atual).

Não se desconhece que o STF, após a ADI 7042, declarou a

inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do *caput* e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17 da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil (ADI 7042, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 31-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023).

Acontece que esse julgamento, no que se refere à ação de improbidade, somente admitiu a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e a pessoa jurídica supostamente lesada pelo ato ímprobo, sem que tenha estendido tal ampliação (da legitimidade) à Defensoria Pública.

Tudo isso implica dizer que a legitimidade para propor a ação civil com fundamento na Lei n. 7.347/1985 não confere, em absoluto, a mesma legitimidade para propor a ação de improbidade da Lei n. 8.429/1992.

Portanto, sendo a Defensoria Pública parte ilegítima para propor a presente ação, tenho que fica prejudicado o exame sobre a existência em si de ato ímprobo.

Ante o exposto, CONHEÇO do agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, NEGAR-LHE PROVIMENTO.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0327683-0

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.495.484 /
SP

Número Origem: 10193662220208260482

PAUTA: 22/10/2024

JULGADO: 22/10/2024
SEGREGO DE JUSTIÇA

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
GUSTAVO PICCHI - DEFENSOR PÚBLICO - SP311018
AGRAVADO : C DOS P
ADVOGADOS : JELIMAR VICENTE SALVADOR - SP140969
RODRIGO DE ASSIS SISCOOTTO - SP269542
AGRAVADO : M A H
ADVOGADOS : SAULO GABRIEL NUNES - SP331611
GERSON FERREIRA DOS SANTOS - SP407578
INTERES. : ASSOCIACAO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES
PUBLICOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ISABELA MARRAFON - DF037798
ILTON NORBERTO ROBL FILHO - DF038677

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

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. RAFAEL MUNERATTI, pela parte AGRAVANTE: DEFENSORIA PÚBLICA DO
ESTADO DE SÃO PAULO e Dr. ILTON NORBERTO ROBL FILHO, pela parte
INTERES.: ASSOCIACAO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES
PUBLICOS

Manifestou-se, pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, o Exmo. Sr. Dr. HUMBERTO
JACQUES DE MEDEIROS, Subprocurador-Geral da República.

CERTIDÃO

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

Após o voto do Sr. Ministro Relator conhecendo do agravo para conhecer
parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, pediu vista
antecipada a Sra. Ministra Regina Helena Costa. Aguardam os Srs. Ministros Paulo Sérgio
Domingues (Presidente), Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina.

C54221249254-411974@ 2023/0327683-0 - AREsp 2495484



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2495484 - SP (2023/0327683-0)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
GUSTAVO PICCHI - DEFENSOR PÚBLICO - SP311018
AGRAVADO : C DOS P
ADVOGADOS : JELIMAR VICENTE SALVADOR - SP140969
RODRIGO DE ASSIS SISCOOTTO - SP269542
AGRAVADO : M A H
ADVOGADOS : SAULO GABRIEL NUNES - SP331611
GERSON FERREIRA DOS SANTOS - SP407578
INTERES. : ASSOCIACAO NACIONAL DAS DEFENSORAS E
DEFENSORES PUBLICOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ISABELA MARRAFON - DF037798
ILTON NORBERTO ROBL FILHO - DF038677
SILVIA MOREIRA CIPRIANO - DF075030

VOTO-VISTA

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA:

Trata-se de Agravo em Recurso Especial da **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO** contra decisão mediante a qual foi inadmitido o Recurso Especial interposto em face de acórdão prolatado, por unanimidade, pela 11ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no julgamento de Apelação e Remessa Necessária, assim ementado (fls. 2.269/2.270e):

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PETIÇÃO INICIAL – Preliminar de ilegitimidade ativa da Defensoria Pública do Estado de São Paulo – Reconhecimento – Inteligência do art. 17 da Lei nº 8.429/92 – Extinção da ação nos termos dos arts. 330, II, c. c. 485, VI, ambos do CPC – Sentença reformada.
CONFERE-SE PROVIMENTO AO RECURSO OFICIAL PARA RECONHECER A ILEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA. PREJUDICADO O APELO DA AUTORA.

Sustenta-se, em síntese, a presença dos pressupostos de admissibilidade do recurso especial (fls. 2.708/2.771e).

Com contraminuta (fls. 2.773/2.786e), os autos foram encaminhados a esta Corte.

No Recurso Especial de fls. 2.355/2.490e, interposto com amparo no art. 105, III, a, da Constituição da República, aponta-se ofensa aos arts. 1º, 3º-A, 4º, 15-A e

105-A da Lei Complementar n. 80/1994, arts. 1º, *caput*, §§ 1º e 5º, 11 e 17, *caput*, e § 6º-B, da Lei n. 8.429/1992, art. 5º do Decreto-lei n. 4.657/1942, arts. 1º, 5º, II, 19 e 21 da Lei n. 7.347/1985, arts. 6º e 141 da Lei n. 8.069/1990, art. 44 da Lei n. 10.741/2003, arts. 3º, *caput*, 8º, 18, 182, 185, 554, § 1º, 947, 977, III, e 948 do Código de Processo Civil, arts. 82, III, 83 e 90 da Lei n. 8.078/1990, arts. 1º, 3º, 40, 45, § 1º, 61, VIII, 81-A e 81-B, IV e V, da Lei n. 7.210/1984, arts. 2º, *caput*, I a III, e 6º da Lei n. 13.060/2014, e art. 12, IV, da Lei n. 13.300/2016.

Com contrarrazões (fls. 2.620/2.623e; fls. 2.633/2.637e; fls. 2.659/2.667e), os recursos foram inadmitidos (fls. 2.735/2.741e; fls. 2.749/2.760e).

O Ministério Público Federal manifestou-se, na qualidade de *custos iuris*, às fls. 2.853/2.863e.

Por ocasião da sessão de julgamento realizada em 22.10.2024, o Sr. Relator, Ministro Gurgel de Faria, apresentou voto no qual conhece do Agravo, para conhecer parcialmente do Recurso Especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento, consoante os fundamentos estampados na seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEFENSORIA PÚBLICA. ILEGITIMIDADE ATIVA.

1. A Lei 11.448/2007 alterou o art. 5º da Lei 7.347/1985 para incluir a Defensoria Pública como legitimada ativa para a propositura da ação civil pública em sentido largo; mas, podendo, não alterou a legitimidade para a propositura de ação regida pela Lei n. 8.429/1992, cujo objeto específico é a condenação pela prática de atos ímprobos.

2. Embora ambas as ações civis públicas (a geral da Lei 7.347/1985 e a de improbidade administrativa da Lei n. 8.429/1992) tenham algum ponto de aproximação, notadamente por serem instrumentos de proteção a direito transindividual, pelo que integram, em caráter global, o microssistema da tutela coletiva, elas se diferenciam bastante no aspecto ontológico, pois as ações de improbidade são revestidas de caráter punitivo/sancionador próprio, sem equivalente na ação civil pública geral, e por isso aquela é regida por regras especiais, inclusive no que concerne à legitimidade ativa.

3. As alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa deixam ainda mais evidentes o tratamento distinto conferido às ações de improbidade e às ações civis públicas em geral, notadamente os arts. 17, *caput* e § 16 e 17-D do referido diploma legal.

4. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ADIs 7042 e 7043, estabeleceu a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas, mas não estendeu essa prerrogativa à Defensoria Pública.

5. Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, desprovê-lo.

Na mesma oportunidade, pedi vista dos autos para examiná-los com maior detença.

É o relatório.

I. Da admissibilidade do Agravo em Recurso Especial

Por primeiro, acompanho o Sr. Relator quanto ao conhecimento do Agravo, uma vez que, devidamente infirmados os fundamentos da decisão agravada, tem-se atendido o requisito de regularidade formal.

Igualmente, adiro à conclusão de parcial conhecimento do Recurso Especial, por verificar o prequestionamento em relação, tão somente, à suscitada afronta ao art. 17 da Lei n. 8.429/1992.

Passo, então, ao exame da extensão recursal conhecida, atinente à legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ação de improbidade administrativa.

II. Da ação civil pública por ato de improbidade administrativa

Em sua redação original, a Lei n. 8.429/1992 assim dispunha acerca da sistemática processual a ser observada nas ações de improbidade administrativa:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar (destaque meu).

Diante dessa concisa previsão legal, sopesada à premissa de que a Lei de Improbidade Administrativa encerra instrumento de defesa do patrimônio público, expressiva parcela da doutrina defendia ser possível a persecução de atos ímprobos sob a sistemática da Lei n. 7.347/1985.

A esse respeito, colaciono a lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves:

Se considerarmos que a Lei n. 8.429/92 compõe, ao lado de outros instrumentos constitucionais e infraconstitucionais, o amplo sistema de tutela do patrimônio público, interesse difuso, a possibilidade de manejo da ação civil pública na seara da improbidade, quer pelo Ministério, quer pelos demais colegitimados, torna-se clara. Claríssima, de lege data, em razão da regra contida no art. 129, III, e § 1º, da Constituição Federal, o que, a nosso juízo, torna até desimportante a discussão sob o enfoque puramente pragmático.

Equivocada, assim, data venia, a assertiva do descabimento da ação civil pública com vistas ao ressarcimento dos danos causados ao erário e à aplicação das sanções do art. 12 da Lei n. 8.429/92 em razão do suposto rito especial adotado pela Lei n. 7.347/85. Equivocada, rogata venia, não só porque o rito da ação civil pública não é especial, como também, mesmo que especial fosse, ou venha ser, porque a questão do procedimento, para fins de incidência da Lei, de sua técnica protetiva, como visto, é de nenhuma importância.

(Improbidade Administrativa – 9. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 924/925; destaques meus).

Esta Corte abraçou tal linha intelectual, admitindo o ajuizamento de ações civis públicas de improbidade administrativa, a partir da compreensão segundo a qual, por força do princípio da integração das ações coletivas, e visando maximizar a tutela dos bens jurídicos transindividuais e individuais homogêneos, as Leis ns. 4.717/1965, 7.347/1985, 8.078/1990, 8.069/1990 e 8.429/1992, dentre outras, compõem um *microssistema processual coletivo*, consoante precedente paradigmático, assim ementado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

1. A probidade administrativa é consectário da moralidade administrativa, anseio popular e, a fortiori, difuso.
2. A característica da ação civil pública está, exatamente, no seu objeto difuso, que viabiliza mutifária legitimação, dentre outras, a do Ministério Público como o mais adequado órgão de tutela, intermediário entre o Estado e o cidadão.
3. A Lei de Improbidade Administrativa, em essência, não é lei de ritos senão substancial, ao enumerar condutas contra legem, sua exegese e sanções correspondentes.
4. Considerando o cânone de que a todo direito corresponde uma ação que o assegura, é lícito que o interesse difuso à probidade administrativa seja veiculado por meio da ação civil pública máxime porque a conduta do Prefeito interessa à toda a comunidade local mercê de a eficácia erga omnes da decisão aproveitar aos demais munícipes, poupando-lhes de novos demandas.
5. As consequências da ação civil pública quanto ao provimento jurisdicional não inibem a eficácia da sentença que pode obedecer à classificação quinária ou trinária das sentenças.
6. A fortiori, a ação civil pública pode gerar comando condenatório, declaratório, constitutivo, autoexecutável ou mandamental.
7. Axiologicamente, é a causa petendi que caracteriza a ação difusa e não o pedido formulado, muito embora o objeto mediato daquele também influa na categorização da demanda.
8. A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microssistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se.
9. A doutrina do tema referenda o entendimento de que "A ação civil pública é o instrumento processual adequado conferido ao Ministério Público para o exercício do controle popular sobre os atos dos poderes públicos, exigindo tanto a reparação do dano causado ao patrimônio por ato de improbidade quanto à aplicação das sanções do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, previstas ao agente público, em decorrência de sua conduta irregular. (...) Torna-se, pois, indiscutível a adequação dos pedidos de aplicação das sanções previstas para ato de improbidade à ação civil pública, que se constitui nada mais do que uma mera denominação de ações coletivas, às quais por igual tendem à defesa de interesses metaindividuais. Assim, não se pode negar que a Ação Civil Pública se trata da via processual adequada para a proteção do patrimônio público, dos princípios constitucionais da administração pública e para a repressão de atos de improbidade administrativa, ou simplesmente atos lesivos, ilegais ou imorais, conforme expressa previsão do art. 12 da Lei 8.429/92 (de acordo com o art. 37, § 4º, da Constituição Federal e art. 3º da Lei n.º 7.347/85)" (Alexandre de Moraes in "Direito Constitucional", 9ª ed., p. 333-334).
10. Recurso especial desprovido.
(REsp n. 510.150/MA, Relator Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17.02.2004, DJ de 29.03.2004, p. 173 – destaques meus).

Assim, em interpretação sistemática das normas de processo coletivo, e no contexto da redação então vigente da Lei n. 8.429/1992, entendia-se plausível o ajuizamento de ação civil pública de improbidade administrativa por quaisquer dos legitimados constantes da Lei n. 7.347/1985, na defesa de direitos transindividuais concernentes à higidez da Administração Pública.

Com efeito, especificamente em relação à pertinência subjetiva da Defensoria Pública no microssistema processual coletivo – controvérsia ora examinada –, o art. 5º da Lei n. 7.347/1985, alterado pela Lei n. 11.448/2007, consagra a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública:

*Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:
[...]
II - a Defensoria Pública;*

Posteriormente, a Lei Complementar n. 132/2009 alterou a Lei Complementar n. 80/1994 (Lei Orgânica da Defensoria Pública), *para estabelecer como função institucional do órgão a promoção de todas as espécies de ações voltadas à tutela de direitos transindividuais*, nos seguintes moldes:

Art. 1º A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal.

[...]

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

[...]

VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes (destaques meus).

À vista dessa moldura normativa, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, cujas lições trago à baila mais uma vez, sustentam a legitimidade *ad causam* da Defensoria Pública para a persecução, em sede de ação civil pública, da prática de atos de improbidade administrativa:

Até a 8ª edição desta obra, parecia-nos inviável a conclusão no sentido de que a Defensoria Pública é legitimada ao ajuizamento de ações de improbidade administrativa. Melhor refletindo sobre o tema, soa-nos agora razoável a construção de um campo de possível atuação da Defensoria Pública mesmo na esfera da improbidade administrativa.

É bem verdade que o art. 17 da Lei n. 8.429/92 legitima apenas o Ministério Público e a “pessoa jurídica interessada” à propositura de ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, expressões cuja compreensão não autoriza, em princípio, o atuar da Defensoria Pública nem tampouco do cidadão. Mas é preciso rememorar a existência de um sistema de mútua complementaridade entre a LACP e a LIA, atualmente enriquecido com a possibilidade de atuação da Defensoria Pública em favor dos direitos coletivos dos necessitados. Ou seja, o sistema de mútua complementaridade comporta, atualmente, a atuação desta importante instituição, parecendo claro que também o texto constitucional deve participar e conduzir a compreensão de referido sistema (ou microsistema de tutela coletiva). Assim, as limitações redacionais do art. 17 da Lei n. 8.429/92 devem ser atualmente superadas, em homenagem às ideias de supremacia da Constituição e de sua força vinculante.

(Improbidade Administrativa – 9. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 957/958; destaques meus).

Na mesma esteira, este Tribunal Superior já encampou orientação segundo a qual *é possível o ajuizamento de ações civis públicas pela Defensoria Pública, inclusive aquelas cujo objeto seja a prática de atos de improbidade administrativa*, como ilustra o seguinte julgado desta 1ª Turma:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ART. 134 DA CF. ACESSO À JUSTIÇA. DIREITO FUNDAMENTAL. ART. 5º, XXXV, DA CF. ARTS. 21 DA LEI 7.347/85 E 90 DO CDC. MICROSSISTEMA DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTRUMENTO POR EXCELENCIA. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA RECONHECIDA ANTES MESMO DO ADVENTO DA LEI 11.448/07. RELEVÂNCIA SOCIAL E JURÍDICA DO DIREITO QUE SE PRETENDE TUTELAR. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. A Constituição Federal estabelece no art. 134 que "A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV". Estabelece, ademais, como garantia fundamental, o acesso à justiça (art. 5º, XXXV, da CF), que se materializa por meio da devida prestação jurisdicional quando assegurado ao litigante, em tempo razoável (art. 5º, LXXVIII, da CF), mudança efetiva na situação material do direito a ser tutelado (princípio do acesso à ordem jurídica justa).

2. Os arts. 21 da Lei da Ação Civil Pública e 90 do CDC, como normas de envio, possibilitaram o surgimento do denominado Microssistema ou Minissistema de proteção dos interesses ou direitos coletivos amplo senso, com o qual se comunicam outras normas, como os Estatutos do Idoso e da Criança e do Adolescente, a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade Administrativa e outras que visam tutelar direitos dessa natureza, de forma que os instrumentos e institutos podem ser utilizados para "propiciar sua adequada e efetiva tutela" (art. 83 do CDC).

3. Apesar do reconhecimento jurisprudencial e doutrinário de que "A nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais" (REsp 700.206/MG, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 19/3/10), a ação civil pública é o instrumento processual por excelência para a sua defesa.

4. A Lei 11.448/07 alterou o art. 5º da Lei 7.347/85 para incluir a Defensoria Pública como legitimada ativa para a propositura da ação civil pública. Essa e outras alterações processuais fazem parte de uma série de mudanças no arcabouço jurídico-adjetivo com o objetivo de, ampliando o acesso à tutela jurisdicional e tornando-a efetiva, concretizar o direito fundamental disposto no art. 5º, XXXV, da CF.

5. In casu, para afirmar a legitimidade da Defensoria Pública bastaria o comando constitucional estatuído no art. 5º, XXXV, da CF.

6. É imperioso reiterar, conforme precedentes do Superior Tribunal de Justiça, que a legitimatio ad causam da Defensoria Pública para intentar ação civil pública na defesa de interesses transindividuais de hipossuficientes é reconhecida antes mesmo do advento da Lei 11.448/07, dada a relevância social (e jurídica) do direito que se pretende tutelar e do próprio fim do ordenamento jurídico brasileiro: assegurar a dignidade da pessoa humana, entendida como núcleo central dos direitos fundamentais.

7. Recurso especial não provido.

(REsp n. 1.106.515/MG, Relator Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16.12.2010, DJe de 02.02.2011 – destaques meus).

O Supremo Tribunal Federal, a seu turno, enfrentou essa *quaestio juris* no julgamento da ADI n. 3.943, em 07.05.2015, quando declarou a constitucionalidade do sobredito art. 5º, II, da LACP (com redação dada pela Lei n. 11.448/2007), assentando, igualmente, a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ações civis públicas voltadas à tutela de quaisquer interesses coletivos, dentre os quais está o direito à probidade administrativa.

Colha-se didática passagem do voto da Sra. Relatora, Ministra Cármen Lúcia:

23. Desde o advento da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), passando-se pela promulgação da Constituição, até a presente data, não foram poucas as leis aprovadas com o objetivo de regulamentar as chamadas ações civis públicas voltadas para a tutela de direitos transindividuais e individuais homogêneos (Lei n. 7.853/1989 – pessoas com deficiências; Lei n. 8.069/1990 – crianças e adolescentes; Lei n. 8.078/1990 – consumidores; Lei n. 8.429/1992 – probidade da administração; Lei n. 8.884/1994 – da ordem econômica; e Lei n. 10.741/2003 – interesses das pessoas idosas). A percepção de que essas leis não seriam aplicadas sem que as medidas nelas previstas pudessem ser tomadas e exigidas por quem de direito justificou o movimento de ampliação do rol de legitimados inicialmente excluídos.

[...]

Partindo da afirmativa de que, em ação civil pública, não são identificáveis e individualizáveis os hipossuficientes que poderiam se beneficiar dos serviços da Defensoria, esse instrumento processual não se adequaria aos limites impostos à instituição pela Constituição da República, pelo que a norma impugnada deveria ser declarada inconstitucional.

Parece-me equivocado o argumento, impertinente à nova processualística das sociedades de massa, supercomplexas, surgida no Brasil e no mundo como reação à insuficiência dos modelos judiciais convencionais. De se indagar a quem interessaria o alijamento da Defensoria Pública do espaço constitucional-democrático do processo coletivo.

A quem aproveitaria a inação da Defensoria Pública, negando-se-lhe a legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública? (destaques meus).

Contudo, faz-se necessário reexaminar tal panorama, a partir das significativas alterações promovidas pela Lei n. 14.230/2021 na disciplina adjetiva da Lei n. 8.429/1992.

III. Das normas procedimentais da Lei de Improbidade Administrativa, a partir da vigência da Lei n. 14.230/2021

Dentre as profundas alterações engendradas com a edição da Lei n. 14.230/2021, sublinho aquelas alusivas, especificamente, ao rito da ação de improbidade:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

[...]

§ 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

[...]

Art. 17-D. A ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais,

étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social submetem-se aos termos da Lei nº 7.347/1985 (destaques meus).

A exegese teleológica desse novo cenário normativo revela que o legislador pretendeu afastar a ação de improbidade do microssistema processual coletivo, mormente pela expressa aplicação do procedimento comum do Código de Processo Civil, e ao endereçar à Lei da Ação Civil Pública a tutela de interesses diversos daqueles atinentes à responsabilização por atos ímprobos.

Malgrado isso, com a inclusão no art. 17 do destacado § 16, a Lei n. 14.230/2021 entabulou verdadeira regra de aproveitamento processual, mediante a qual é autorizada a conversão da ação de improbidade em ação civil pública quando, identificadas ilegalidades ou irregularidades administrativas, não for possível a condenação às penas prescritas pela Lei n. 8.429/1992.

Registro, por oportuno, a lição de Marçal Justen Filho:

A Lei 14.230/2021 previu que a ação de improbidade se configura como uma “ação típica”. Isso significa a superação de uma prática tradicionalmente adotada de veiculação da pretensão de sancionamento por improbidade por meio da ação civil pública prevista na Lei 7.347.

O art. 17-D não implica negar o controle relativamente às políticas públicas, nem significa a ausência de fiscalização e defesa de bens jurídicos relevantes – tais como o patrimônio público, o meio ambiente e assim por diante. Nem propicia a supressão da tutela jurisdicional aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O conteúdo normativo específico do art. 17-D consiste em vedar a utilização da ação de improbidade para tais fins. A alternativa adequada é outra e consiste na ação civil pública.

(Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada – 1. ed. – [2. reimp.] – Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 186; destaque meu).

Nesse sentido, ao discorrer a respeito da natureza civil dos atos de improbidade administrativa, o Ministro Alexandre de Moraes, Relator do Tema n. 1.199 da repercussão geral (ARE n. 843.989 RG, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, TRIBUNAL PLENO, j. 18.08.2022), consignou em seu voto que “[...] o próprio legislador, ao editar a nova lei e alterar o artigo 17 da LIA, determinou que se seguisse o procedimento comum estabelecido no Código de Processo Civil, deixando óbvia sua natureza civil”.

Dessarte, em razão de explícita opção legislativa, compreendo não ser mais possível encerrar a ação de improbidade administrativa no microssistema processual coletivo, nada obstante a comunicabilidade entre os ritos, franqueada pela alternativa de conversão em ação civil pública, conforme as balizas delineadas pela Lei n. 14.230/2021.

IV. Do caso concreto

Na origem, com amparo no art. 11, *caput*, da Lei n. 8.429/1992, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo ajuizou, em 23.09.2020, ação civil pública por ato de improbidade administrativa em desfavor de servidores da Administração Penitenciária do Estado de São Paulo, em razão da alegada prática de tortura física e psicológica perpetradas contra quinze apenados, nas dependências de estabelecimento penal.

Em face da rejeição da ação no 1º grau, em juízo prévio de admissibilidade com fundamento no art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992 (redação original), foi interposta apelação pela parte ora recorrente, a qual foi julgada em 31.05.2022, ou seja, já sob a vigência da Lei n. 14.230/2021.

O tribunal de origem, por sua vez, reconheceu a ilegitimidade ativa da Defensoria Pública para a propositura da ação, aplicando à espécie a atual disciplina da Lei de Improbidade Administrativa, em cotejo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca dessa questão preliminar, nos seguintes termos (fls. 2.269/2.279e):

*A autora não é parte legítima para figurar no polo ativo da ação.
Os legitimados a ajuizar ação civil pública por improbidade administrativa estão descritos no art. 17 da Lei nº 8.429/92:
[...]
Com o advento da Lei nº 14.230/21, a legitimidade ativa passou a ser exclusivamente do Ministério Público, perdendo essa legitimidade a pessoa jurídica interessada, que permanece apenas com a possibilidade de representar ao Ministério Público.
[...]
Por esta razão, o art. 3º, caput, da Lei nº 14.230/21, dispõe sobre a regularização do polo ativo das demandas já ajuizadas, no prazo de 01 ano a partir da data de publicação da lei:
[...]
Ocorre que essa alteração legislativa é objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal, que em 17.02.22, em decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, deferiu parcialmente a medida cautelar requerida nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7.042/DF e 7.043/DF, para reconhecer a existência de legitimidade ativa concorrente e suspender os efeitos do art. 3º da Lei nº 14.230/21, nos seguintes termos:
[...]
Com a decisão, volta a vigorar a previsão anterior.
Anoto-se, por oportuno, que a Lei nº 7.347/85, com redação dada pela Lei nº 11.448/07, em seu art. 5º, II, confere legitimidade, dentre outros, à Defensoria Pública para a propositura de ação civil pública para defesa de interesses difusos e coletivos.
[...]
Observe-se que não estão aí incluídos os casos de improbidade administrativa, que são regulados pela lei especial (Lei nº 8.429/92, com as alterações da Lei nº 14.230/21), como dito anteriormente.
[...]
Deve, portanto, ser reconhecida a ilegitimidade ativa da Defensoria Pública (destaques meus).*

Dessa feita, conquanto o deslinde estampado no acórdão recorrido encontre esteio nas alterações legislativas delineadas na Lei n. 14.230/2021, a Corte local quedou-se silente quanto à possibilidade de aplicação, *in casu*, do aproveitamento processual da ação de improbidade administrativa, com a sua conversão em ação civil pública, consoante autoriza o novel art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992.

Com efeito, sem descuidar do cariz processual dessa norma – cuja incidência, por conseguinte, é imediata, nos moldes do art. 14 do CPC/2015, observado o isolamento dos atos processuais –, e à luz dos axiomas da boa-fé objetiva e da primazia da decisão de mérito, considerando que à época do ajuizamento da ação a moldura normativa em vigor conferia espaço interpretativo para admitir-se o

ajuizamento de ação civil pública de improbidade administrativa por quaisquer dos legitimados constantes da Lei n. 7.347/1985, de rigor a análise, na origem, da sobredita regra de conversão.

Posto isso, acompanho o Sr. Relator para **CONHECER** do Agravo, **CONHECER PARCIALMENTE** do Recurso Especial, e, nessa extensão, pedindo licença para dele divergir, **DOU-LHE PROVIMENTO** para determinar o retorno dos autos à origem, a fim de que seja examinada a possibilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil pública, nos termos expostos.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0327683-0

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.495.484 /
SP

Número Origem: 10193662220208260482

PAUTA: 17/12/2024

JULGADO: 17/12/2024
SEGREGO DE JUSTIÇA

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
GUSTAVO PICCHI - DEFENSOR PÚBLICO - SP311018
AGRAVADO : C DOS P
ADVOGADOS : JELIMAR VICENTE SALVADOR - SP140969
RODRIGO DE ASSIS SISCOOTTO - SP269542
AGRAVADO : M A H
ADVOGADOS : SAULO GABRIEL NUNES - SP331611
GERSON FERREIRA DOS SANTOS - SP407578
INTERES. : ASSOCIACAO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES
PUBLICOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ISABELA MARRAFON - DF037798
ILTON NORBERTO ROBL FILHO - DF038677

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

CERTIDÃO

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

Prosseguindo o julgamento, após o voto da Sra. Ministra Regina Helena Costa conhecendo do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe provimento, para determinar o retorno dos autos à origem, a fim de que seja examinada a possibilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil pública, e a ratificação de voto do Sr. Ministro Relator, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Sérgio Kukina. Encontram-se em vista coletiva os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues (Presidente) e Benedito Gonçalves.

C54221249254-411974@ 2023/0327683-0 - AREsp 2495484

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0327683-0

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.495.484 /
SP

Número Origem: 10193662220208260482

PAUTA: 17/12/2024

JULGADO: 08/04/2025
SEGREGADO DE JUSTIÇA

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUNHA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
GUSTAVO PICCHI - DEFENSOR PÚBLICO - SP311018
AGRAVADO : C DOS P
ADVOGADOS : JELIMAR VICENTE SALVADOR - SP140969
RODRIGO DE ASSIS SISCOOTTO - SP269542
AGRAVADO : M A H
ADVOGADOS : SAULO GABRIEL NUNES - SP331611
GERSON FERREIRA DOS SANTOS - SP407578
INTERES. : ASSOCIACAO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES
PUBLICOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ISABELA MARRAFON - DF037798
ILTON NORBERTO ROBL FILHO - DF038677

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

CERTIDÃO

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

Prosseguindo o julgamento, prorrogou-se por 30 (trinta) dias o pedido de vista formulado pelo Sr. Ministro Sérgio Kukina, nos termos do §1º do art. 162, RISTJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2495484 - SP (2023/0327683-0)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
GUSTAVO PICCHI - DEFENSOR PÚBLICO - SP311018
AGRAVADO : C DOS P
ADVOGADOS : JELIMAR VICENTE SALVADOR - SP140969
RODRIGO DE ASSIS SISCOUTTO - SP269542
AGRAVADO : M A H
ADVOGADOS : SAULO GABRIEL NUNES - SP331611
GERSON FERREIRA DOS SANTOS - SP407578
INTERES. : ASSOCIACAO NACIONAL DAS DEFENSORAS E
DEFENSORES PUBLICOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ISABELA MARRAFON - DF037798
ILTON NORBERTO ROBL FILHO - DF038677
SILVIA MOREIRA CIPRIANO - DF075030

ADITAMENTO AO VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA (Relator):

Na sessão do dia 22/10/2024, apresentei voto em que conheci do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, oportunidade em que pediu vista antecipada a Ministra Regina Helena Costa.

Sua Excelência apresenta voto-vista em que inaugura divergência, para dar provimento ao recurso da Defensoria Pública.

Sobre o referido voto-vista, percebo, inicialmente, que a Ministra Regina, na solução da controvérsia de fundo ([i]legitimidade ativa da Defensoria Pública), acompanha – ainda que empregando fundamento parcialmente distinto – a posição por mim defendida, no sentido de reconhecer que a parte autora, no caso, é ilegítima para perseguir a condenação dos réus/recorridos nas sanções por ato de improbidade administrativa.

Embora Sua Excelência apresente voto com nuances próprias, ao fim, o resultado, nesse ponto (da legitimidade), acaba sendo coincidente com o voto que propus, pelo que mantenho/ratifico os argumentos antes apresentados.

A divergência em si é que, enquanto estou propondo negar provimento ao recurso, Sua Excelência sugere dar a ele provimento e determinar o retorno dos autos à origem, a fim de que seja examinada a possibilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil pública.

Quanto a esse aspecto, é verdade que a Lei de Improbidade Administrativa (após o advento da Lei n. 14.230/2021) admite essa conversão, nos seguintes termos:

Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7042) (Vide ADI 7043)

[...]

§ 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 17. Da decisão que converter a ação de improbidade em ação civil pública caberá agravo de instrumento. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021).

Embora eu tenha citado o dispositivo acima transcrito no voto que agora estou complementando, não cheguei a aplicar o referido comando de conversão, porque não havia pedido da Defensoria Pública (a parte interessada) nesse sentido, nem a discussão foi devolvida no apelo especial.

Não se desconhece que o supracitado art. 17, § 16, poderia ser aplicado de ofício, mas entendo que, a rigor, esse reconhecimento espontâneo da possibilidade de conversão deveria ser praticado pelo juízo de origem, até porque a lei fala em "magistrado" e diz que o recurso cabível contra a conversão será o "agravo de instrumento".

De toda forma, o exame de ofício sobre a questão do art. 17, § 16, me parece ainda menos possível ou recomendável no caso concreto.

Isso porque a nova lei estabelece que, para admitir a conversão mencionada no voto-vista, o Judiciário deve "identificar a existência de ilegalidades ou

de irregularidades administrativas". Acontece que o acórdão recorrido, depois de fundamentar que a Defensoria não é parte legítima, conclui, ainda, que, "não obstante o extenso e argumentativo arrazoadado da autora/apelante, com base na análise das alegações, documentos e provas apresentados, não restou demonstrado que as lesões sofridas pelos detentos tenham sido causadas por condutas irregulares dos réus e, tampouco, por quais motivos teriam sido causadas" (e-STJ fl. 2.277).

Ou seja, se formos levar em consideração o contexto fático-probatório extraído do próprio acórdão, nem sequer estaria presente o requisito da identificação de alguma ilegalidade ou irregularidade administrativa que justificasse a conversão (de improbidade para ACP).

Assim, com o devido respeito à divergência, mantenho o voto anteriormente proferido, com os acréscimos agora apresentados.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2495484 - SP (2023/0327683-0)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
GUSTAVO PICCHI - DEFENSOR PÚBLICO - SP311018
AGRAVADO : C DOS P
ADVOGADOS : JELIMAR VICENTE SALVADOR - SP140969
RODRIGO DE ASSIS SISCOUTTO - SP269542
AGRAVADO : M A H
ADVOGADOS : SAULO GABRIEL NUNES - SP331611
GERSON FERREIRA DOS SANTOS - SP407578
INTERES. : ASSOCIACAO NACIONAL DAS DEFENSORAS E
DEFENSORES PUBLICOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ISABELA MARRAFON - DF037798
ILTON NORBERTO ROBL FILHO - DF038677
SILVIA MOREIRA CIPRIANO - DF075030

VOTO-VOGAL

O EXMO. SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: No presente agravo em recurso especial interposto pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, adoto o relatório bem lançado pelo eminente relator, Ministro Gurgel de Faria.

Em 22/10/2024, Sua Excelência conheceu do agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, desprovê-lo, aos seguintes fundamentos: (i) ilegitimidade ativa da Defensoria Pública (DP) para a propositura da ação de improbidade administrativa; (ii) a Lei n. 11.448/2007 alterou o art. 5º da Lei n. 7.347/1985 para incluir a DP como legitimada ativa para a propositura da ação civil pública em sentido amplo, mas, podendo, não alterou a legitimidade para a propositura da ação de improbidade administrativa; e (iii) o Supremo

Tribunal Federal (STF), no julgamento das ADIs n. 7.042 e 7.043, estabeleceu a legitimidade ativa concorrente entre o Ministério Público (MP) e as pessoas jurídicas interessadas, contudo, não estendeu essa prerrogativa à DP.

Após a apresentação do voto pelo relator, a eminente Ministra Regina Helena Costa pediu vista antecipada. E, na sessão de 17/12/2024, inaugurou divergência para conhecer parcialmente do agravo, a fim de conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe provimento para determinar o retorno dos autos à origem, com o escopo de seja examinada a possibilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil pública, aos seguintes argumentos: (i) haver jurisprudência antiga desta Corte Superior que admitia a legitimidade da DP para a propositura da ação de improbidade, justamente no tempo em que proposta a presente demanda; (ii) a despeito da pretensão legislativa em afastar a ação de improbidade do microssistema processual coletivo, o art. 17, § 16, da Nova Lei de Improbidade Administrativa (NLIA), previu a possibilidade de aproveitamento da ação de improbidade, mediante a sua conversão em ação civil pública; (iii) enfatiza que, conquanto o desfecho do caso encontre espeque na NLIA, o Tribunal de origem foi silente quanto à possibilidade de aproveitamento processual da ação de improbidade, mediante sua conversão em ação civil pública, nos termos do aludido dispositivo legal; e (iv) necessidade de análise da conversão, considerando o caráter processual da norma em questão, nos termos do art. 14 do CPC, observado o isolamento dos atos processuais, e à luz da boa fé objetiva e da primazia da decisão de mérito, tendo em vista que, à época do ajuizamento da demanda, havia interpretação jurisprudencial e doutrinária favorável ao ajuizamento da ação de improbidade por quaisquer dos legitimados da Lei n. 7.347/1985.

Na ocasião, diante da divergência apresentada, o ilustre relator aditou seu voto, enfatizando inexistir, no caso vertente, pedido da DP de conversão do feito, com supedâneo no art. 17, § 16, da NLIA, somado à conclusão do acórdão impugnado de não demonstração de que as lesões tenham sido ensejadas pelas condutas dos réus (e-STJ, fl.

1.277). Asseverou que o reconhecimento espontâneo da conversão da ação, nos termos da aludida norma, em seu entender, deve ser realizado pelo juízo de origem, na medida em que a lei menciona "magistrado" e que o recurso cabível é o "agravo de instrumento". Sustentou, ainda, não ser recomendável o exame de ofício, no caso vertente, em razão de inexistir ilegalidade ou irregularidade administrativa que justifique a conversão, ante a conclusão do acórdão impugnado de não demonstração de que as lesões sofridas pelos detentos tenham sido causadas pelas condutas dos réus (e-STJ, fl. 1.277).

Em seguida, o eminente Ministro Sérgio Kukina pediu vista, para melhor análise da matéria. E nesta assentada de 19/8/2025, apresentou voto-vista acompanhando o eminente relator, por considerar que: (i) a recorrente não suscitou a possibilidade de conversão, com espeque no art. 17, § 16, da NLIA; (ii) a sobredita norma pressupõe que a ação de improbidade convertida seja ajuizada, previamente, por entidade legitimada; (iii) considerando as alterações implementadas pela Lei n. 14.230/2021 e a opção legislativa por desvincular, em parte, o regime de improbidade do microssistema coletivo (ressalvada a conversão prevista no art. 17, §6º, da NLIA), conclui pela ilegitimidade ativa da DP, não contemplada no art. 17, *caput*, seja na redação após o advento da NLIA, seja na redação original, a qual fora restabelecida após o julgamento da ADI n. 7.042; e (iv) a feição punitiva da improbidade e a regra específica sobre a legitimidade ativa no art. 17 impedem o ajuizamento da ação com base no rol extenso previsto na Lei n. 7.347/1985.

Após analisar os autos, acompanho o eminente relator, secundado pelo ilustre Ministro Sérgio Kukina.

A controvérsia de fundo gira em torno da possibilidade de extensão à Defensoria Pública da prerrogativa relativa à legitimidade ativa concorrente entre o MP e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação de improbidade administrativa. **E a divergência inaugurada pela eminente Ministra Regina Helena Costa cinge-se à**

possibilidade de retorno dos autos à origem, a fim de que seja examinada a viabilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil pública, à luz do art. 17, §16, da NLIA.

Dito isso, não obstante as bem lançadas fundamentações trazidas pela eminente Ministra Regina Helena Costa, entendo que tem razão o relator, seguido pelo Ministro Sérgio Kukina, ao conhecer do agravo para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento.

Isso porque o legislador não previu a DP entre os legitimados para ajuizar a ação de improbidade administrativa, nem na Lei n. 11.448/2007, tampouco na Lei n. 14.230/2021.

Além de que, no julgamento das ADIs n. 7.042 e 7.043, o STF não estendeu a referida prerrogativa à DP, restabelecendo a legitimidade concorrente entre o MP e a pessoa jurídica interessada.

Nesse contexto, tem-se que a limitação da legitimidade ativa para a propositura da ação de improbidade administrativa ao MP e à pessoa jurídica interessada decorre de seu caráter punitivo e sancionador, motivo pelo qual é regida por normas especiais, mormente quanto a esse ponto; diferentemente da ação civil pública, cujo rol de legitimados é mais ampliado.

Outrossim, evidencia-se que com o advento do Novo Regime de Improbidade Administrativa, o legislador afastou a ação de improbidade do microsistema do processo coletivo, notadamente nos arts. 17, *caput*, e 17-D, parágrafo único.

A possibilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil pública disciplinada no novel art. 17, § 16, da NLIA, corrobora esse entendimento, ao mesmo tempo em que viabiliza a reparação da pretensão ressarcitória na hipótese de não estarem presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda.

No entanto, consoante bem ponderado pelo eminente relator, além de no caso vertente inexistir pedido da DP de aplicação do art. 17, § 16, da NLIA, o reconhecimento, de ofício, da conversão da ação deveria ser realizado pelo juízo de primeiro grau; e desde que a ação fosse previamente ajuizada por entidade legitimada, conforme bem elucidou o ilustre Ministro Sérgio Kukina.

Nessa linha de percepção, sobreleva mencionar que, recentemente, esta egrégia Primeira Turma, por unanimidade, no julgamento do REsp n. 2.139.458/SC, relator Ministro Gurgel de Faria, em 18/2/2025, DJEN de 24/2/2025, firmou orientação a respeito do limite temporal para essa conversão da ação de improbidade em ação civil pública (art. 17, §16, da NLIA), no sentido de que deve ocorrer no primeiro grau de jurisdição, antes da sentença, sendo a competência do magistrado de primeira instância. A decisão de conversão é sujeita a recurso de agravo de instrumento, conforme § 17 do mesmo artigo.

É que essa conversão redefine a lide, podendo alterar a causa de pedir e os pedidos, exigindo aditamento da petição inicial e, possivelmente, nova fase probatória; de modo que a medida é incompatível com o estágio recursal ou instâncias superiores, respeitando os princípios do contraditório, ampla defesa, estabilidade da lide e segurança jurídica.

A propósito, peço *venia* para transcrever a ementa do referido julgado (com destaques apostos):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OBSCURIDADE E OMISSÃO NA ORIGEM. AUSÊNCIA. PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS. SOBRESTAMENTO DO PROCESSO. DESNECESSIDADE. CONVERSÃO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMITE TEMPORAL. PUBLICAÇÃO DE SENTENÇA. OBSERVÂNCIA.

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

2. O art. 313, inciso V, "a", do CPC, que prevê o sobrestamento do processo em caso de dependência de outra causa, não se aplica quando inexistir decisão do Supremo Tribunal Federal suspendendo a eficácia

da norma questionada em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIs 7.236 e 7.237), principalmente considerando que as normas infraconstitucionais possuem presunção de constitucionalidade só afastada por decisão definitiva do STF.

3. A conversão de ação de improbidade administrativa em ação civil pública, prevista no art. 17, § 16, da Lei n. 8.429/1992 (com a redação atual), deve ocorrer no primeiro grau de jurisdição, antes da sentença, conforme interpretação teleológica e sistemática do dispositivo, com competência atribuída ao magistrado de primeira instância e decisão de conversão sujeita ao recurso de agravo de instrumento, conforme previsto no § 17 do mesmo artigo.

4. O instituto em discussão (conversão) implica redefinição da lide, com possíveis alterações na causa de pedir e nos pedidos formulados, exigindo aditamento da petição inicial e, eventualmente, nova fase probatória, de maneira que a medida é incompatível com o estágio recursal ou com as instâncias superiores, em observância aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da estabilidade da lide e da segurança jurídica.

5. No caso concreto, não houve alegação de dano ao erário na inicial, tampouco pedido de reparação de eventual prejuízo, sendo inaplicável o Tema 1.089 do STJ, que trata do prosseguimento de demandas para ressarcimento ao erário, em hipóteses de afastamento das sanções previstas no art. 12 da LIA.

6. Recurso especial desprovido.

(REsp n. 2.139.458/SC, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 18/2/2025, DJEN de 24/2/2025.)

Ante o exposto, com a máxima vênia à divergência inaugurada pela eminente Ministra Regina Helena Costa, acompanho o eminente relator, Ministro Gurgel de Faria, secundado pelo ilustre Ministro Sérgio Kukina, nos termos da fundamentação supra.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2495484 - SP (2023/0327683-0)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
GUSTAVO PICCHI - DEFENSOR PÚBLICO - SP311018
AGRAVADO : C DOS P
ADVOGADOS : JELIMAR VICENTE SALVADOR - SP140969
RODRIGO DE ASSIS SISCOUTTO - SP269542
AGRAVADO : M A H
ADVOGADOS : SAULO GABRIEL NUNES - SP331611
GERSON FERREIRA DOS SANTOS - SP407578
INTERES. : ASSOCIACAO NACIONAL DAS DEFENSORAS E
DEFENSORES PUBLICOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ISABELA MARRAFON - DF037798
ILTON NORBERTO ROBL FILHO - DF038677
SILVIA MOREIRA CIPRIANO - DF075030

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA: O Agravo em Recurso Especial interposto pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo ataca acórdão do TJSP, que reconheceu sua ilegitimidade ativa para ajuizar ação civil pública por ato de improbidade administrativa, nos termos da nova redação do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, promovida pela Lei n. 14.230/2021.

A controvérsia foi submetida a este Superior Tribunal de Justiça. O em. Relator, Ministro Gurgel de Faria, conheceu do agravo a fim de conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, negar-lhe provimento. O fundamento central foi a exclusividade do Ministério Público para ajuizar ações por improbidade administrativa, não estando a Defensoria Pública entre os legitimados contemplados pela Lei, além de se atribuir natureza sancionatória autônoma e específica a essa modalidade de ação.

Em voto-vista, a em. Ministra Regina Helena Costa acompanhou o Relator quanto à admissibilidade do agravo e ao conhecimento parcial do recurso especial, limitando-se ao exame do art. 17 da Lei de Improbidade. Divergiu no tocante ao mérito, por entender que, embora a nova redação legal delimite a legitimidade ativa ao Ministério Público, o Juízo de origem deveria ter considerado a possibilidade de

conversão da ação de improbidade em ação civil pública, conforme autoriza o § 16 do referido artigo.

A conversão seria especialmente pertinente em razão da moldura normativa vigente à época do ajuizamento da ação (2020), quando havia respaldo jurisprudencial e doutrinário que reconhecia a legitimidade da Defensoria Pública no microssistema de tutela coletiva (art. 5º da Lei n. 7.347/1985), incluindo ações voltadas à proteção da probidade administrativa.

Com base nessa compreensão, a Ministra ressaltou a importância dos princípios da boa-fé processual e da primazia da decisão de mérito e considerou que a regra de aproveitamento processual introduzida pela Lei n. 14.230/2021 deve ser aplicada imediatamente, conforme o art. 14 do CPC. Ao final, conheceu do agravo a fim de conhecer parcialmente do recurso especial e, divergindo do Relator, dar-lhe provimento para determinar o retorno dos autos à instância de origem, com o propósito de que se analise a possibilidade de conversão da ação e privilegie-se, assim, uma solução que assegure a efetividade da jurisdição e a tutela de direitos fundamentais.

É o relatório. Segue a fundamentação.

Além das razões constantes do aditamento de voto do Ministro Relator sobre a possibilidade de conversão não ter sido suscitada pela parte recorrente, no que o acompanho, considero que o aludido dispositivo, ao prever a conversão (art. 17, § 16º, da Lei n. 8.429/1992), pressupõe que a ação por improbidade convertida seja movida por entidade legitimada.

Ao que tudo indica, o voto parcialmente divergente da em. Ministra Regina Helena Costa reconhece que a Defensoria não é legitimada, atualmente, para mover a ação segundo a LIA, tanto que menciona a opção da reforma implementada pela Lei n. 14.230/2021, em afastar parcialmente o rito processual do microssistema coletivo.

Com isso, a possibilidade de aproveitamento do art. 17, § 16º, precisaria, previamente, que a ação por improbidade fosse movida por entidade legitimada.

Nessa linha, observando-se as alterações da Lei n. 14.230/2021 e a opção legislativa por desvincular, em parte, o regime da improbidade do microssistema coletivo (ressalvada a conversão prevista no art. 17, § 16º, da LIA), compreende-se pela ilegitimidade ativa da Defensoria Pública, não contemplada no art. 17, *caput*, seja na redação pós-reforma instituída pela Lei n. 14.231/2021, seja na redação original, agora restabelecida.

Isso porque o STF julgou em definitivo a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei n. 14.230/2021 e confirmou a legitimidade concorrente da pessoa jurídica interessada. A questão assim constou da ementa da **ADI n. 7.042**: “A *supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da*

eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa.”

Restaurada a redação original da LIA, esta já não contemplava a possibilidade de a Defensoria mover a ação, quando da propositura no ano de 2020. Não se diverge em relação à integração da Lei n. 8.429/1992 ao microssistema processual coletivo. Entretanto, a feição punitiva da improbidade e a presença de regra específica sobre a *legitimatio ad accusam* no art. 17 da LIA, em sua redação primitiva, repita-se, são fundamentos suficientes para impedir o pretendido ajuizamento da ação segundo o rol mais extenso contemplado na Lei n. 7.347/1985.

ANTE O EXPOSTO, conheço do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, acompanhando o Relator, negar-lhe provimento.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2023/0327683-0

PROCESSO ELETRÔNICO

AREsp 2.495.484 /
SP

Número Origem: 10193662220208260482

PAUTA: 19/08/2025

JULGADO: 19/08/2025
SEGREGO DE JUSTIÇA

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. CARLOS RODOLFO FONSECA TIGRE MAIA

Secretária

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADOS : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
GUSTAVO PICCHI - DEFENSOR PÚBLICO - SP311018
AGRAVADO : C DOS P
ADVOGADOS : JELIMAR VICENTE SALVADOR - SP140969
RODRIGO DE ASSIS SISCOOTTO - SP269542
AGRAVADO : M A H
ADVOGADOS : SAULO GABRIEL NUNES - SP331611
GERSON FERREIRA DOS SANTOS - SP407578
INTERES. : ASSOCIACAO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES
PUBLICOS - "AMICUS CURIAE"
ADVOGADOS : ISABELA MARRAFON - DF037798
ILTON NORBERTO ROBL FILHO - DF038677
SILVIA MOREIRA CIPRIANO - DF075030

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

CERTIDÃO

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

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Sergio Kukina, a PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, conheceu do agravo para conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, por maioria, vencida a Sra. Ministra Regina Helena Costa, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina (Presidente) (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

C54221249254-4111974@ 2023/0327683-0 - AREsp 2495484