



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2804494 - GO (2024/0418680-5)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : GUSTAVO ANTONIO DE JESUS
ADVOGADA : DANYLLA CORRÊIA DA SILVA - GO034938
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. LEGITIMIDADE PASSIVA. SERVIDOR TERCEIRIZADO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. UTILIZAÇÃO DA SENHA PARA REALIZAR OPERAÇÕES FRAUDULENTAS EM BENEFÍCIO PRÓPRIO E DE SUA GENITORA. PREJUÍZO DOS CORRENTISTAS. DETERMINADO PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO. AGRAVO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DESSA CORTE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - O funcionário terceirizado que atua exclusivamente em agência de empresa pública federal pode ser equiparado a agente público para os fins de responsabilização por atos de improbidade administrativa, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.429/1992. Precedentes:: REsp n. 1.081.098 /DF, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 4/8/2009, DJe de 3/9/2009. No mesmo sentido: REsp n. 1.949.137/PA, Ministro Francisco Falcão, DJEN de DJe 27/6/2024; REsp n. 1.526.264/PA, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 18/3/2024; REsp n. 1.684.699/MG, Ministro Francisco Falcão, DJEN de DJe 22/3/2018 ; e, REsp n. 1.357.235/PA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/11/2016, DJe de 30/11/2016. Ainda sobre o tema, destaca-se os seguintes julgados: AgInt no REsp n. 1.845.674/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator para acórdão Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 1/12/2020, DJe de 18/12/2020; AgInt no REsp n. 1.778.796/MG, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 19/4/2022, DJe de 26/4/2022; AgInt no AREsp n. 1.113.260/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/8/2018, DJe de 27/8/2018; AgInt no REsp n. 1.149.493/BA, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 22/11/2016, DJe de 6/12/2016.

II - Correta a decisão que deu parcial provimento ao recurso especial, para o fim de reconhecer a legitimidade passiva do réu e determinar a remessa dos autos ao Tribunal de origem, a fim de prosseguir a ação de improbidade administrativa.

III - 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, em Sessão Virtual de 15/05/2025 a 21/05/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 22 de maio de 2025.

Ministro Francisco Falcão
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 2804494 - GO (2024/0418680-5)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO FALCÃO
AGRAVANTE : GUSTAVO ANTONIO DE JESUS
ADVOGADA : DANYLLA CORRÊIA DA SILVA - GO034938
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. LEGITIMIDADE PASSIVA. SERVIDOR TERCEIRIZADO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. UTILIZAÇÃO DA SENHA PARA REALIZAR OPERAÇÕES FRAUDULENTAS EM BENEFÍCIO PRÓPRIO E DE SUA GENITORA. PREJUÍZO DOS CORRENTISTAS. DETERMINADO PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO. AGRAVO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DESSA CORTE. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - O funcionário terceirizado que atua exclusivamente em agência de empresa pública federal pode ser equiparado a agente público para os fins de responsabilização por atos de improbidade administrativa, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.429/1992. Precedentes:: REsp n. 1.081.098 /DF, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 4/8/2009, DJe de 3/9/2009. No mesmo sentido: REsp n. 1.949.137/PA, Ministro Francisco Falcão, DJEN de DJe 27/6/2024; REsp n. 1.526.264/PA, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 18/3/2024; REsp n. 1.684.699/MG, Ministro Francisco Falcão, DJEN de DJe 22/3/2018 ; e, REsp n. 1.357.235/PA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/11/2016, DJe de 30/11/2016. Ainda sobre o tema, destaca-se os seguintes julgados: AgInt no REsp n. 1.845.674/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator para acórdão Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 1/12/2020, DJe de 18/12/2020; AgInt no REsp n. 1.778.796/MG, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 19/4/2022, DJe de 26/4/2022; AgInt no AREsp n. 1.113.260/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/8/2018, DJe de 27/8/2018; AgInt no REsp n. 1.149.493/BA, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 22/11/2016, DJe de 6/12/2016.

II - Correta a decisão que deu parcial provimento ao recurso especial, para o fim de reconhecer a legitimidade passiva do réu e determinar a remessa dos autos ao Tribunal de origem, a fim de prosseguir a ação de improbidade administrativa.

III - Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto contra decisão que deu parcial provimento ao recurso especial fundamentado no art. 105, III, a, da Constituição Federal, visando reformar o acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. PARTICULAR. ILEGITIMIDADE PASSIVA. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.

1. Nos termos do art. 2º da Lei 8.429/92, "Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei."

2. Sobre os atos de improbidade administrativa, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento no sentido de não ser possível a responsabilização de particular com base na Lei 8.429/92. O particular somente estará sujeito às sanções da Lei de Improbidade se a sua conduta estiver associada à de um agente público. Precedentes.

3. A ação civil pública de improbidade administrativa de origem foi ajuizada em face do requerido, empregado de empresa particular prestadora de serviço a uma empresa pública, cuja relação é de contratação de "serviço terceirizado", que é a prestação de trabalho em que uma empresa utiliza os serviços dos funcionários contratados por outra empresa especializada em prestação de serviços, cujo vínculo empregatício do trabalhador é com a empresa prestadora de serviços, e não com a organização em que ele trabalha.

4. A empresa especializada é a prestadora de serviço à Caixa Econômica Federal, cujo vínculo de trabalho existente com o requerido é em relação à empresa especializada contratada, particular, não havendo vínculo empregatício do apelado com a Caixa Econômica Federal.

5. No caso concreto, a ação de improbidade administrativa foi ajuizada somente em face do particular que, de acordo com a legislação e a jurisprudência, não tem legitimidade passiva para responder isoladamente, sem a presença de agente público na demanda, à ação de improbidade administrativa e ser submetido às penas da Lei 8.429/92, sendo a sua conduta ilícita, passível de responsabilização, mas não na esfera cível da improbidade administrativa.

6. Apelação desprovida.

A decisão recorrida tem o seguinte dispositivo: "Ante o exposto, com fundamento no art. 932, inciso V, do CPC c/c art. 253, parágrafo único, inciso II, alínea

“c” do RISTJ, conheço do agravo para dar parcial provimento ao recurso especial, para o fim de reconhecer a legitimidade passiva do réu e determinar a remessa dos autos ao Tribunal de origem, a fim de prosseguir a ação de improbidade administrativa. ”

No agravo interno, a parte recorrente traz, resumidamente, os seguintes argumentos:

Há ainda que se rogar pela aplicação da nova redação da Lei de Improbidade Administrativa, como requer o MPF, devendo ser declarado a prescrição intercorrente com fulcro no artigo 23 da Lei 8429/92.

[...]

Ressalta-se que após o termo inicial, a sentença ou o acórdão interrompem a prescrição, desde que haja condenação do réu, pois a decisão absolutória não é apta a interromper o prazo prescricional. Assim, ultrapassado o lapso temporal de 04 (quatro) anos, que ocorreu em novembro de 2022, sem que houvesse a condenação do Embargado, caso ache por bem este juízo modificar a sentença, pugna o Recorrido, que seja reconhecida a prescrição intercorrente dos supostos atos de improbidades imputados a este, vez que, presentes os requisitos legais, conforme exposto alhures.

É o relatório.

VOTO

O agravo interno não merece provimento.

A parte agravante repisa os mesmos argumentos já analisados na decisão recorrida.

De início, verifico que o agravo em recurso especial não encontra em seu caminho nenhum dos óbices do art. 253, parágrafo único, inciso I, do Regimento Interno desta Corte. É dizer, o recurso atende aos requisitos de admissibilidade, não se acha prejudicado e impugnou especificamente todos os fundamentos da decisão agravada.

Assim, autorizado pelo art. 1.042, § 5º, do CPC, promovo o julgamento do agravo conjuntamente com o recurso especial, passando a analisar, doravante, os fundamentos do especial.

O recorrente, em suas razões recursais (fls. 218 - 244), alegou violação do artigo 1.022, incisos I e II, do CPC, bem como dos artigos 1º, caput e §6º, 2º e 3º, da Lei n. 8.429/92.

No que diz respeito à alegada violação do artigo 1.022, incisos I e I, do CPC, o recurso merece ser conhecido, contudo, desprovido.

Sobre a temática, é cediço que o Superior Tribunal de Justiça possui jurisprudência consolidada no sentido de que não há violação do art. 1.022, do CPC quando o Tribunal a quo se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a e apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte.

No caso em tela, denota-se que a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, visto que o acórdão recorrido e seu respectivo aclaratório apreciaram de forma fundamentada, coerente e suficiente as questões necessárias à solução da controvérsia recursal, dando-lhes, contudo, solução jurídica diversa da pretendida pelos recorrentes.

Com efeito, consoante a jurisprudência pacífica desta Corte, não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com a ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisprudencial, quando o Tribunal de origem decide de modo claro e fundamentado.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. TUTELA ANTECIPADA. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO N. 3 DO STJ. NÃO HÁ VIOLAÇÃO DO ART. 489 DO CPC/2015. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. NÃO HÁ VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. SÚMULA N. 284/STF. ASSISTENTE LITISCONSORCIAL. SÚMULA N. 568/STJ. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA. (...)

III - Sobre a alegada violação do art. 489, § 1º, do CPC/2015, por suposta ausência de fundamentação do acórdão recorrido, verifica-se não assistir razão ao recorrente. Consoante a jurisprudência deste Tribunal Superior, a ausência de fundamentação não deve ser confundida com a adoção de razões contrárias aos interesses da parte, assim, não há violação do art. 489 do CPC/2015 quando o Tribunal de origem decide de modo claro e fundamentado, como ocorre na hipótese. No mesmo sentido: AgInt no AREsp n. 1.315.147

/SP, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 30/9/2019, DJe 4/10/2019; AgInt no REsp n. 1.728.080/RJ, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 8/11/2018, DJe 14/11/2018. (...)

(AgInt no REsp n. 2.115.850/MA, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/6/2024, DJe de 26/6/2024.)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. REATOR MULTIPROPÓSITO BRASILEIRO - RMB. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 489, § 1º, IV, E 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, COM BASE NOS ELEMENTOS FÁTICOS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA REGULARIDADE DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 /STJ. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, DESPROVIDO.

1. A Corte de origem dirimiu, fundamentadamente, a matéria submetida à sua apreciação, tendo apreciado os temas necessários ao integral deslinde da controvérsia, não havendo omissão, contradição, obscuridade ou erro material, no acórdão recorrido, de modo que deve ser rejeitada a alegada violação aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022, parágrafo único, do CPC.

2. Não se pode confundir decisão contrária ao interesse da parte com ausência de fundamentação ou negativa de prestação jurisdicional.

Nesse sentido: EDcl no REsp 1.816.457/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 18/5/2020.

3. Nos termos em que a causa fora decidida, infirmar as conclusões do acórdão recorrido, no sentido de que houve o "cumprimento integral das condicionantes apontadas no processo de licenciamento", demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido.

(REsp n. 1.975.020/SP, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 10/9/2024, DJe de 17/9/2024.)

Aliado a isso, cumpre asseverar que esta Corte Superior também possui o posicionamento de que o julgador não está obrigado a rebater, todos os argumentos invocados pelas partes quando, por outros meios que lhes sirvam de convicção, tenha encontrado motivação satisfatória para dirimir o litígio. As proposições poderão ou não ser explicitamente dissecadas pelo magistrado, que só estará obrigado a examinar a contenda nos limites da demanda, fundamentando o seu proceder de acordo com o seu livre convencimento, baseado nos aspectos pertinentes à hipótese sub judice e com a legislação que entender aplicável ao caso concreto.

Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. IMPUGNAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 489 E 1.022, AMBOS DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA. TEMA N. 880/STJ. INAPLICABILIDADE.(...) II - No Tribunal a quo, a decisão foi reformada para extinguir a execução, por ocorrência da prescrição. Esta Corte negou provimento ao recurso especial.

III - A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que não há violação do art. 1.022 do CPC/2015 quando o Tribunal a quo se manifesta clara e fundamentadamente acerca dos pontos indispensáveis para o desate da controvérsia, apreciando-a e apontando as razões de seu convencimento, ainda que de forma contrária aos interesses da parte, como verificado na hipótese.

IV - A oposição dos embargos declaratórios caracterizou, tão somente, a irresignação do embargante diante de decisão contrária a seus interesses, o que não viabiliza o referido recurso.

V - Descaracterizada a alegada omissão, tem-se de rigor o afastamento da suposta violação do art. 1.022 do CPC/2015, conforme pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça: (AgInt no AREsp n. 941.782/PR, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 21/9/2020, DJe 24/9/2020 e AgInt no REsp n. 1.385.196/PR, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 31/8/2020, DJe 10/9/2020.) (...)

(AgInt no REsp n. 2.113.466/PE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 8/4/2024, DJe de 11/4/2024.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. EXCESSO DE EXECUÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. ÍNDICE DE CORREÇÃO MONETÁRIA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. PRECLUSÃO CONSUMATIVA. SÚMULA 83/STJ. REEXAME PROBATÓRIO VEDADO. SÚMULA 7/STJ.

1. Preliminarmente, no que concerne à alegada afronta ao art. 1.022 do CPC/2015, a irresignação não merece acolhimento, uma vez que o Tribunal de origem expressamente refutou a possibilidade de cognoscibilidade de ofício do argumento relativo aos juros de mora (fls. 42-43, e-STJ), sendo inviável reputar o acórdão como omissos tão somente porque fora julgado contrariamente ao pleito da parte.

2. Ademais, consoante a jurisprudência do STJ, o julgador, de fato, não está obrigado a rebater todos os argumentos invocados pelas partes quando tenha encontrado motivação satisfatória para dirimir o litígio, sobretudo quando tais teses não são capazes de, em princípio, infirmar a conclusão adotada pelo julgador, como manda o art. 489, § 1º, IV, do CPC/2015.

(...)

(AgInt no AREsp n. 1.762.416/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/4/2021, DJe de 1/7/2021.)

Destarte, inexistindo a omissão apontada e tendo o Tribunal a quo apreciado a controvérsia fundamentadamente, dando-lhe, porém, solução diversa da pretendida pelo recorrente, não se constata a mencionada ofensa ao artigo 1.022, incisos I e II, do Código de Processo Civil. O recurso neste ponto, portanto, não merece ser provido.

Por outro lado, no tocante à alegada violação dos artigos 1º, caput e §6º, 2º e 3º, da Lei n. 8.429/92, o recurso merece ser provido.

Para o deslinde da controvérsia, torna-se imprescindível a análise da amplitude do conceito de agente público, a fim de se verificar a possibilidade da responsabilização do particular por ato de improbidade administrativa.

O conceito de agente público não é novo e tampouco constitui inovação trazida pela Lei de Improbidade Administrativa. Ele vem sendo construído a partir do direito positivo há décadas, pela decantação e sedimentação das lições doutrinárias e da orientação estabelecida pelos diversos Tribunais do País.

Como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, a expressão agente público “é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente” (Curso de Direito Administrativo, 32ª ed., São Paulo: Malheiros, 2014, p. 250).

Nesse contexto, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, o termo agente público constitui gênero, que compreende os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e os particulares em colaboração com o Poder Público, como os delegatários, concessionários e permissionários de serviço público, ou seja, aqueles que agem em nome do Estado e desempenham funções estatais.

Nesse sentido, assim dispõem os artigos 1º, 2º e 3º, da Lei de Improbidade Administrativa:

“Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes

Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#) (...)"

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

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. ”

“Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) ”

Ressalta-se que, conforme o disposto no art. 1º da LIA, as entidades mencionadas no art. 2º são a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, além das empresas incorporadas ao patrimônio público e das entidades cujo erário tenha contribuído ou venha a contribuir com mais de 50% do seu patrimônio ou da sua receita anual.

“Da análise conjunta e teleológica de tais dispositivos legais, verifica-se que o alcance conferido pelo legislador quanto à expressão "agente público" possui expressivo elastério o que faz com que os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa não sejam apenas os servidores públicos, mas, também, quaisquer outras pessoas que estejam

de algum modo vinculadas ao Poder Público. ” (REsp n. 1.081.098/DF, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 4/8/2009, DJe de 3/9/2009).

Neste contexto, a Lei de Improbidade Administrativa também possibilita a equiparação de terceiros à condição de agente público, para fins de responsabilização por atos de improbidade administrativa, alcançando aqueles que, ainda que de forma transitória ou sem remuneração, exerçam, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no art. 1º da LIA.

No caso em questão, o réu Gustavo Antônio de Jesus, à época dos fatos, exercia a função de empregado terceirizado da empresa Par Corretora, a qual era patrocinada com recursos públicos da empresa pública Caixa Econômica Federal. Além disso, o réu atuava exclusivamente na unidade da Agência Araguaia da CEF, em Anápolis, o que implica vínculo, ainda que transitório, com a empresa pública federal. Tal circunstância equipara o réu à condição de agente público, estando, portanto, sujeito às disposições da Lei de Improbidade Administrativa.

Dessa forma, assiste razão ao Ministério Público Federal no que se refere à legitimidade do réu para figurar no polo passivo da ação por ato de improbidade administrativa.

A propósito, observa-se o seguinte aresto, que abordou de maneira clara e precisa o tema em questão:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO. INTIMAÇÃO. COMEÇO DO PRAZO PARA FLUÊNCIA DO RECURSO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA. ACÓRDÃOS PARADIGMAS QUE SE AMOLDAM AO ENTENDIMENTO DO ACÓRDÃO PARADIGMÁTICO. FUNCEF. FUNDAÇÃO PRIVADA INSTITUÍDA E PATROCINADA POR EMPRESA PÚBLICA - CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. DIRIGENTES SUJEITOS ATIVOS DE ATO DE IMPROBIDADE.

(...)

3. Os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa, não são somente os servidores públicos, mas todos aqueles que estejam abrangidos no conceito de agente público, insculpido no art. 2º, da Lei n.º 8.429/92.

4. Deveras, a Lei Federal nº 8.429/92 dedicou científica atenção na atribuição da sujeição do dever de probidade administrativa ao agente público, que se reflete internamente na relação estabelecida entre ele e a Administração Pública, ampliando a categorização de servidor público, para além do conceito de funcionário público contido no Código Penal (art. 327).

5. À luz do que dispõe o art. 1º da Lei de Improbidade, os atos praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

6. O Tribunal regional assentou que:

Depreende-se, dessa forma, que se considera agente público, para fins de subsunção às disposições da acima mencionada Lei nº 8.429/92, dentre outros, todos aqueles que exerçam emprego ou função em entidade, para cuja criação ou custeio, o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual.

No caso ora em apreciação, tem-se que, da análise dos autos, a teor do contido no Estatuto da FUNCEF (cópia às fls. 469/475), itens nºs 4.1, 4.1.1 e 5.1.1 e no ofício de fls. 745/746, verifica-se que a FUNCEF é uma entidade instituída e patrocinada com recursos da Caixa Econômica Federal, empresa pública que dela (da FUNCEF) ainda é partícipe (cf. item 4.1 do Estatuto da FUNCEF), não se podendo ignorar, ainda, o estabelecido nos itens 5.1, 5.1.1 e 5.1.4, do Estatuto da FUNCEF, que estabelecem:

4.1 São participantes da FUNCEF, quando assim previsto nos respectivos Regulamentos dos Planos de Benefícios a que se vincularem:

4.1.1 a Caixa Econômica Federal ? CEF, na qualidade de Instituidora-Patrocinadora;

.....

.....5.1 O patrimônio da FUNCEF é constituído de:

5.1.1 dotação especial de bens livres, proporcionada pela Instituidora-Patrocinadora, mediante escritura pública;

5.1.4 contribuições dos participantes, estabelecidas nos Regulamentos dos Planos de Benefícios? (fls. 469/470).

Diante disso, carece de fundamento jurídico, venia concessa, a tese no sentido de que eventuais atos ímprobos praticados contra a FUNCEF não estariam a causar, mesmo que indiretamente, lesão ao erário público, de forma a atrair a incidência da supracitada lei de improbidade administrativa sobre os respectivos responsáveis pelas supostas condutas ilícitas perpetradas.

7. Consectariamente, sendo a FUNCEF instituída e patrocinada com recursos de empresa pública e, portanto, subordinada aos princípios regedores da Administração Pública, são passíveis de serem considerados "sujeito ativo dos atos de improbidade" todos os que pratiquem malversação dos valores aplicados.

8. Sob este enfoque preconiza a doutrina:

Situação peculiar instituída pela Lei de Improbidade e extremamente relevante para o evolover da moralidade que deve reger as relações intersubjetivas, consistiu na elevação do desfalque de montante originário do patrimônio público, ainda que o numerário seja legalmente incorporado ao patrimônio privado, à condição de elemento consubstanciador da improbidade. Em decorrência disso, os agentes privados são equiparados aos agentes

públicos para o fim de melhor resguardar o destino atribuído à receita de origem pública, estando passíveis de sofrer as mesmas sanções a estes cominadas e que estejam em conformidade com a peculiaridade de não possuírem vínculo com o Poder Público. Assim, também poderão ser sujeitos passivos dos atos de improbidade as entidades, ainda que não incluídas dentre as que compõem a administração indireta, que recebam investimento ou auxílio de origem pública, o que pode ser exemplificado com o auxílio financeiro prestado pelo Banco Central do Brasil a instituições financeiras em vias de serem liquidadas, erigindo seus administradores à condição de agentes públicos para os fins da Lei nº 8.429/1992. Justifica-se a previsão legal, pois se o Poder Público cede parte de sua arrecadação a determinadas empresas, tal certamente se dá em virtude da presunção de que a atividade que desempenham é de interesse coletivo, o que torna imperativa a utilização do numerário recebido para este fim. (Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, in *Improbidade Administrativa*, Editora Lumen Juris, 4ª Edição, págs. 185/186).

9. Os embargos de declaração que enfrentam explicitamente a questão embargada não ensejam recurso especial pela violação do artigo 535, II, do CPC, tanto mais que, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.

10. Recursos Especiais desprovidos, determinado a devolução dos autos à instância a quo para o julgamento do mérito.

(REsp n. 1.081.098/DF, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 4/8/2009, DJe de 3/9/2009.)

No mesmo sentido: REsp n. 1.949.137/PA, Ministro Francisco Falcão, DJEN de DJe 27/06/2024; REsp n. 1.526.264/PA, relator Ministro Afrânio Vilela, Segunda Turma, julgado em 5/3/2024, DJe de 18/3/2024; REsp n. 1.684.699/MG, Ministro Francisco Falcão, DJEN de DJe 22/03/2018; e, REsp n. 1.357.235/PA, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 10/11/2016, DJe de 30/11/2016.

Ainda sobre o tema, destaca-se os seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA. ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL. DIRIGENTE. VERBA PÚBLICA. IRREGULARIDADES. AGENTE PÚBLICO. EQUIPARAÇÃO.

1. Nos termos da jurisprudência pacificada no Superior Tribunal de Justiça, afigura-se inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda.

2. O art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992 submete as entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público à disciplina do referido diploma legal, equiparando os seus dirigentes à condição de agentes públicos.

3. Hipótese em que os autos evidenciam supostas irregularidades perpetradas pela organização não governamental denominada Instituto Projeto Viver, quando da execução de convênio com recursos obtidos do Governo Federal, circunstância que equipara o dirigente

da referida ONG a agente público para os fins de improbidade administrativa, nos termos do dispositivo acima mencionado.

4. Agravo interno provido para dar provimento ao recurso especial.

(AgInt no REsp n. 1.845.674/DF, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, relator para acórdão Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 1/12/2020, DJe de 18/12/2020.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA. AGENTE PÚBLICO POR EQUIPARAÇÃO. MÉDICO PRIVADO REMUNERADO PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS). REALIZAÇÃO DE EXAMES FALSOS PARA TRANSPLANTE DE ÓRGÃOS. SÚMULAS N. 7 E 83 DO STJ. NÃO INCIDÊNCIA. TÉCNICA DE DISTINÇÃO. HIPÓTESE NÃO ALCANÇADA PELA DECISÃO DE SUSPENSÃO PROFERIDA PELO STF NO ARE 843989.

1. Trata-se de médico e sócio de sociedade empresarial contratada para prestar serviços laboratoriais custeados pelo SUS, sendo acusado de fornecer 95% de exames falsos, com impactos na qualidade e expectativa de vida de pessoas transplantadas com órgãos falsamente compatíveis, bem como nas que, sendo compatíveis, deixaram de receber os órgãos aptos em razão da indevida destinação decorrente dos falsos positivos. Nos termos da imputação apresentada pelo Ministério Público Federal, o recorrente era diretamente responsável pelos exames laboratoriais que continham laudos falsificados.

2. Não incide a Súmula n. 7/STJ ("A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.") quando os fatos considerados foram plenamente consignados pelo acórdão recorrido.

3. O médico particular remunerado com verbas repassadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) para o fornecimento de exames equipara-se a agente público na ação de improbidade administrativa, exercendo função pública delegada. Nesse sentido: REsp n. 495.933/RS, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 16/3/2004, DJ de 19/4/2004.

4. A situação fático-jurídica da causa não se confunde com a hipótese de apenas o particular responder por ato de improbidade, em que a jurisprudência afirma a ilegitimidade passiva do réu. Não incidência da Súmula n. 83/STJ ("Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida."), por força da técnica de distinção.

5. A responsabilização do agravante pela prática de ato de improbidade guarda compatibilidade, inclusive, com a nova redação dos arts. 2º e 3º da LIA, na medida em que se trata de sócio de pessoa jurídica prestadora de serviços no âmbito do SUS, tendo sido imputada ao profissional responsabilidade direta pelos atos tidos como ímprobos, consistente na emissão dos laudos laboratoriais supostamente falsificados.

6. Hipótese não alcançada pela decisão de suspensão determinada pelo STF nos autos do ARE n. 843.989, já que não há invocação de aplicação retroativa da nova LIA, bem como há compatibilidade entre a redação atual e a anterior da Lei n. 8.429/1992 no tocante ao tema da legitimidade do agente apontado como ímprobo.

7. Determina-se o retorno dos autos para a instância de origem, a fim de que, superada a ilegitimidade passiva, prossiga no julgamento do recurso de apelação como entender de direito.

8. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.778.796/MG, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 19/4/2022, DJe de 26/4/2022.)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO POR SERVIDORES E INDUZIMENTO DE PARTICULARES. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 1º E 2º DA LEI N. 8.429/92. LEGITIMIDADE PASSIVA. DANOS MORAIS PROPORCIONAIS. PRETENSÃO DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO N. 7 DA SÚMULA DO

STJ. INCIDÊNCIA DO ENUNCIADO 83 DA SÚMULA DO STJ. I - Está pacificado nesta Corte que o julgador não está obrigado a responder questionamentos ou teses das partes, nem mesmo ao prequestionamento numérico. II - Quanto a ilegitimidade passiva ad causam, assiste razão ao Tribunal de origem no tocante à legitimidade dos recorrentes para figurarem no polo passivo da ação de improbidade administrativa. Todos os agentes públicos que tenham violado o patrimônio público (artigo 2º da Lei n. 8.429/92), bem como os particulares que tenham induzido ou concorrido para a prática do ato apontado como ímprobo ou dele tenham auferido qualquer benefício, direto ou indireto (artigo 3º da Lei n. 8.429/92), tem essa legitimidade passiva. III - Os fundamentos utilizados pelos recorrentes para apontar a violação ao artigo 3º da Lei n. 8.429/1992, sustentando que jamais restou demonstrado nos autos qualquer abuso da personalidade jurídica e que não teriam tirado proveito pessoal dos atos de improbidade, atraem o comando da Súmula 7/STJ, porquanto, para se aferir tais afirmações, tem-se impositivo reexaminar o conjunto probatório dos autos.

IV - A Lei de Improbidade também possibilita a responsabilização dos terceiros por equiparação. Nos termos do artigo 1º c/c artigo 2º da Lei n. 8.429/1992, na qualidade de representantes legais de quatro sociedades que receberam recursos públicos provenientes da Secretaria de Estado de Saúde, os ora recorrentes se equiparam aos agentes públicos e estão sujeitos, portanto, à Lei de Improbidade Administrativa.

(...)

(AgInt no AREsp n. 1.113.260/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/8/2018, DJe de 27/8/2018.)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INTELIGÊNCIA DO ART. 2º DA LEI Nº 8.429/92. ESTAGIÁRIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. ENQUADRAMENTO NO CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO. LEGITIMIDADE PARA FIGURAR NO POLO PASSIVO DA SUBJACENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO DESPROVIDO.

1. O art. 2º da Lei nº 8.429/92 dispõe: "Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior" (entidades essas integrantes da "administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da união, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja contribuído ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual" - art. 1º do mencionado diploma).

2. Como já teve o ensejo de consignar esta Corte, "o alcance conferido pelo legislador quanto à expressão 'agente público' possui expressivo elastério, o que faz com que os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa não sejam apenas os servidores públicos, mas, também, quaisquer outras pessoas que estejam de algum modo vinculadas ao Poder Público" (REsp 1.081.098/DF, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 03/09/2009).

3. No caso dos autos, a agravante, estagiária da Caixa Econômica Federal, possuía, sim, vínculo - ainda que transitório e de caráter educativo - com essa empresa pública federal, tendo, segundo as alegações do Parquet (as quais poderão ser comprovadas ou não, com o regular curso da subjacente ação civil pública), utilizado-se de tal condição para auferir vantagem econômica, por meio da realização de saques irregulares de contas de clientes da instituição financeira.

Portanto, não há como deixar de reconhecer a sua legitimidade para figurar no polo passivo da demanda. Precedente específico: REsp 1.352.035/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 8/9/2015.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp n. 1.149.493/BA, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 22/11/2016, DJe de 6/12/2016.)

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

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

**AgInt no AREsp 2.804.494 / GO
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2024/0418680-5

Número de Origem:
10012770920184013502

Sessão Virtual de 15/05/2025 a 21/05/2025

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro FRANCISCO FALCÃO

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Secretário

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : GUSTAVO ANTONIO DE JESUS

ADVOGADA : DANYLLA CORRÊIA DA SILVA - GO034938

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

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : GUSTAVO ANTONIO DE JESUS

ADVOGADA : DANYLLA CORRÊIA DA SILVA - GO034938

AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

TERMO

A SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 15/05/2025 a 21/05/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Maria Thereza de Assis Moura, Marco Aurélio Bellizze, Teodoro Silva Santos e Afrânio Vilela votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Afrânio Vilela.

Brasília, 21 de maio de 2025