



Poder Judiciário do Estado da Paraíba
Tribunal de Justiça
Gabinete da Desembargadora Maria das Neves do Egito de A. D. Ferreira

DECISÃO MONOCRÁTICA

AGRAVO INTERNO N. 0006060-42.2006.815.0371

ORIGEM: 5ª Vara Mista da Comarca de Sousa/PB

RELATOR: Juiz João Batista Barbosa, convocado para substituir a Desembargadora Maria das Neves do Egito de A. D. Ferreira

AGRAVANTE: Ministério Público do Estado da Paraíba

01 AGRAVADO: Erasmo Quintino de Abrantes Filho

ADVOGADO: João Paulo Estrela

02 AGRAVADO: Aélito Messias Formiga, em causa própria

AGRAVO INTERNO EM APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA CONTRA PARTICULARES EM QUE FIGURA NO POLO PASSIVO, TAMBÉM, AGENTE PÚBLICO. HIGIDEZ DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRECEDENTES DO STJ. DECISÃO MONOCRÁTICA RECONSIDERADA.

1. É cabível ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada contra particulares – cujo conceito se encontra estampado no art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa –, quando figura no polo passivo, também, agente público, a que se refere o art. 2º da LIA, sendo prescindível, nessa hipótese, a citação 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 concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

2. Decisão monocrática reconsiderada, nos termos do art. 557, §1º, do Código de Processo Civil, autorizando-se a análise do mérito dos recursos apelatórios.

Vistos etc.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA e ERASMO QUINTINO DE ABRANTES FILHO, ambos, recorreram de decisão proferida pelo Juízo de Direito da 5ª Vara Mista da Comarca de Sousa/PB, que, julgando parcialmente procedente ação de improbidade administrativa, condenou o segundo recorrente nas sanções da Lei 8.429/92.

A decisão recorrida está assim ementada:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINARES. 1) INAPLICABILIDADE DA LEI 8429/92 A GESTORES MUNICIPAIS. INOCORRÊNCIA. PRECEDENTES. 2) CERCEAMENTO DE DEFESA. INQUÉRITO CIVIL. MERO PROCEDIMENTO INQUISITIVO. NÃO CONFIGURAÇÃO. MÉRITO. ALEGAÇÃO DE LENIÊNCIA NA DEFESA DE INTERESSES DA EDILIDADE CARACTERIZADORES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – COMPROVAÇÃO DA OCORRÊNCIA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AFRONTA A PRECEITOS NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PROCEDÊNCIA, EM PARTE, DA AÇÃO.

Se o réu, no exercício de duas funções, por incapacidade de gestão, culpa ou dolo, acarretar danos ao patrimônio público, agindo em desacordo com os princípios da legalidade e da moralidade administrativa, deve responder pelos danos causados ao erário e, se pratica alguma das figuras típicas de improbidade administrativa, deve sofrer as sanções previstas em lei. (f. 271)

Em sede apelação, o Ministério Público busca a condenação dos outros dois réus (Ozael da Costa Fernandes e Aélito Messias Formiga); Eramos Quintino de Abrantes Filho, por sua vez, pugna pela sua absolvição.

Parecer ministerial pela rejeição da preliminar e pelo desprovimento dos recursos.

Esta relatoria, por vislumbrar hipótese de litisconsórcio passivo necessário, anulou o feito e julgou prejudicados os recursos apelatórios, por meio de decisão assim ementada:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA APENAS CONTRA PARTICULARES. NECESSIDADE DE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO DE COMPOR A LIDE. HIPÓTESE DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. NULIDADE RECONHECIDA *EX OFFICIO*. RECURSOS PREJUDICADOS.

1. STJ "A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que "os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no pólo passivo um agente público responsável pelo ato questionado, o que não impede, contudo, o eventual ajuizamento de Ação Civil Pública comum para obter o ressarcimento do Erário" (REsp 896.044/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16.9.2010, DJe 19.4.2011)". (AgRg no REsp 1413729/PA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/04/2014, DJe 05/05/2014).

2. Sentença anulada, *ex officio*, nos termos do art. 47, § único, do Código de Processo Civil, a fim de que o Ministério Público do Estado da Paraíba proceda à citação do Município do Lastro/PB.

Contra a referida decisão monocrática foi interposto, pelo Ministério Público da Paraíba, de forma tempestiva, o presente agravo interno, com o intuito de submeter-se a discussão ao Órgão Colegiado.

É o relatório.

DECIDO.

Extrai-se da decisão monocrática recorrida que esta relatoria vislumbrou hipótese de litisconsórcio passivo necessário, ao argumento de que a ação de improbidade não poderia ser ajuizada, apenas e tão somente, contra particulares. Fê-lo nos seguintes termos:

O Parquet ajuizou a presente ação de improbidade administrativa contra os réus Erasmo Quintino de Abrantes Filho, Ozael da Costa Fernandes e Aélito Messias Formiga, salientando o seguinte:

"No mês de julho de 2005, esta Curadoria abriu processo administrativo, registrado sob o n. 065/2005, que objetivou investigar possível crime de responsabilidade em virtude de revelia em processo trabalhista que causou dano ao erário porque a sentença (fls. 40/48), naquele proferida, reconheceu ao reclamante verbas as quais não tinha direito, eis que prescritas.

[...]

Entrementes, o fato é que houve dano ao erário em razão de desídia, da falta de esmero com a coisa pública, da negligência, da irresponsabilidade com que o ex-Prefeito Municipal e os advogados contratados agiram.

Tal situação não poderia permanecer impune. Ao contrário, merece rápida intervenção judicial, no sentido de restabelecer a legalidade, moralidade e todos os princípios constitucionais previstos no art. 37 da CF/88 que, simplesmente, foram deixados de lado pelos Promovidos, por atos de improbidade administrativa. (f. 03)

Extrai-se que a demanda foi ajuizada somente contra pessoas físicas.

*Ocorre, porém, que o Superior Tribunal de Justiça, recentemente, mais especificamente **em março deste ano**, pacificou o entendimento no sentido de que é inadmissível o ajuizamento de ação de improbidade administrativa exclusivamente contra particulares, como bem ressaltou o Informativo 535, verbis:*

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AJUIZADA APENAS EM FACE DE PARTICULAR.

Não é possível o ajuizamento de ação de improbidade administrativa exclusivamente em face de particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda. De início, ressalta-se que os particulares estão sujeitos aos ditames da Lei 8.429/1992 (LIA), não sendo, portanto, o conceito de sujeito ativo do ato de improbidade restrito aos agentes públicos. Entretanto, analisando-se o art. 3º da LIA, observa-se que o particular será incurso nas sanções decorrentes do ato ímprobo nas seguintes circunstâncias: a) induzir, ou seja, incutir no agente público o estado mental tendente à prática do ilícito; b) concorrer juntamente com o

agente público para a prática do ato; e c) quando se beneficiar, direta ou indiretamente do ato ilícito praticado pelo agente público. Diante disso, é inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular. Precedentes citados: REsp 896.044-PA, Segunda Turma, DJe 19/4/2011; REsp 1.181.300-PA, Segunda Turma, DJe 24/9/2010. REsp 1.171.017-PA, Rel. Min. Sérgio Kukina, julgado em 25/2/2014.

O mencionado REsp 1.171.017-PA ficou assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO. AUSÊNCIA DE INCLUSÃO DE AGENTE PÚBLICO NO PÓLO PASSIVO. IMPOSSIBILIDADE DE APENAS O PARTICULAR RESPONDER PELO ATO ÍMPROBO. PRECEDENTES.

1. Os particulares que induzam, concorram, ou se beneficiem de improbidade administrativa estão sujeitos aos ditames da Lei nº 8.429/1992, não sendo, portanto, o conceito de sujeito ativo do ato de improbidade restrito aos agentes públicos (inteligência do art. 3º da LIA).

2. Inviável, contudo, o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente e apenas contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda.

3. Recursos especiais improvidos. (REsp 1171017/PA, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/02/2014, DJe 06/03/2014)

No corpo do voto que proferiu no REsp 1.171.017/PA, o Min. Sérgio Kukina assim dissecou o tema:

Diante disso, cumpre salientar que é inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente e apenas contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda.

A respeito do tema, José dos Santos Carvalho Filho leciona:

O terceiro só responderá perante a Lei de Improbidade se sua conduta estiver associada à de um agente público, como já observamos anteriormente. Não se verificando a participação do agente público, o terceiro não estará isento de sanção, mas não se sujeitará à Lei de

Improbidade, aplicando-se-lhe, no caso, a legislação pertinente. (in Improbidade Administrativa, Atlas, 2012, pág. 190).

Nesse mesmo sentido, José Roberto Pimenta Oliveira esclarece:

Alexandre de Moraes reporta-se a improbidade própria, no caso de sujeitos na condição de agentes públicos, e improbidade imprópria, na situação de terceiros responsáveis. Inexiste improbidade praticada por terceiro, de forma isolada, no regime de tipificação da lei. Necessariamente, o direito positivo exige a presença de ato ímprobo praticado por "agente público", na definição abrangente do art. 2º da Lei nº 8.429/92. (in Improbidade Administrativa e sua autonomia Constitucional, Editora Fórum, 2009, pág. 357).

O Superior Tribunal de Justiça, perfilhando o mesmo raciocínio, tem asseverado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. DANO AO ERÁRIO. EMPRESA BENEFICIADA. AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.

[...]

6. É certo que os terceiros que participem ou se beneficiem de improbidade administrativa estão sujeitos aos ditames da Lei 8.429/1992, nos termos do seu art. 3º, porém não há imposição legal de formação de litisconsórcio passivo necessário.

7. A conduta dos agentes públicos, que constitui o foco da LIA, pauta-se especificamente pelos seus deveres funcionais e independe da responsabilização da empresa que se beneficiou com a improbidade.

8. Convém registrar que a recíproca não é verdadeira, tendo em vista que os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no pólo passivo um agente público responsável pelo ato questionado, o que não impede, contudo, o eventual ajuizamento de Ação Civil Pública comum para obter o ressarcimento do Erário. Precedente do STJ.

[...]

10. Recurso Especial provido.

(REsp 896.044/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 19/4/2011)

PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO OCORRENTE. RÉU "PARTICULAR". AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE AGENTE PÚBLICO NO PÓLO PASSIVO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE.

[...]

2. "Não figurando no pólo passivo qualquer agente público, não há como o particular figurar sozinho como réu em Ação de Improbidade Administrativa" (REsp 1155992/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 1º.07.10).

3. Ressalva-se a via da ação civil pública comum (Lei 7.347/85) ao Ministério Público Federal a fim de que busque o ressarcimento de eventuais prejuízos ao patrimônio público.

4. Recursos especiais não providos. (REsp 1.181.300/PA, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, Segunda Turma, DJe 24/9/2010)

*Mais recentemente, **em abril deste ano**, o mesmo STJ ratificou esse mesmo entendimento, lavrando acórdão com a ementa assim redigida:*

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE FIGURAR APENAS PARTICULARES NO POLO PASSIVO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE AGENTE PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que "os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no pólo passivo um agente público responsável pelo ato questionado, o que não impede, contudo, o eventual ajuizamento de Ação Civil Pública comum para obter o ressarcimento do Erário" (REsp 896.044/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16.9.2010, DJe 19.4.2011).

Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 1413729/PA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/04/2014, DJe 05/05/2014)

Entendo, pois, que a sentença deve ser anulada, nos termos do art. 47, parágrafo único, do Código de Processo Civil, a fim de que o Ministério Público do Estado da Paraíba proceda à citação do Município do Lastro/PB, na qualidade de litisconsorte passivo necessário.

Acerca do tema, assim se pronunciou o STJ:

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EFEITOS INFRINGENTES. RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À ARREMATACÃO. NULIDADE ABSOLUTA DO PROCESSO. **NÃO FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. OFENSA AO ART. 47, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. NULIDADE QUE PODE SER CONHECIDA A QUALQUER TEMPO. ART. 267, § 3º, DO CPC.** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS COM EFEITOS INFRINGENTES. (EDcl nos EDcl no AgRg no AREsp 200.954/RS, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 05/06/2014, DJe 12/06/2014)*

RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. FINANCEIRO. REPARTIÇÃO DAS RECEITAS DE ICMS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. NULIDADE DO PROCESSO DECLARADA.

[...]

4. Decisão proferida sem a citação dos litisconsortes necessários é nula, nos termos do art. 47, parágrafo único do CPC.

5. É o caso de anular-se o processo, determinando seu reinício com a citação dos municípios interessados na qualidade de litisconsortes passivos necessários.

6. Recurso especial provido. (REsp 1063123/AM, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/11/2008, DJe 21/11/2008)

*Dessa forma, **ex officio, anulo a sentença**, nos termos do art. 47, parágrafo único, do Código de Processo Civil, **a fim de que o Ministério Público do Estado da Paraíba proceda à citação do Município do***

Lastro/PB, na qualidade de litisconsorte passivo necessário, no prazo de trinta dias; e **julgo prejudicadas as apelações cíveis**, o que faço com base no art. 557 do CPC.

A partir de melhor exame dos autos, notadamente do que lançado no agravo interno, estou persuadido de que a **decisão vergastada há de ser reconsiderada**.

Na hipótese em disceptação, entendo inaplicável o entendimento lançado no provimento unipessoal, porquanto a ação de improbidade não foi desencadeada exclusivamente contra particulares.

Como consignado no agravo interno, o Sr. ERAMOS QUINTINO DE ABRANTES FILHO figura como réu, não como particular – cujo conceito se encontra estampado no art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa –, mas na qualidade de agente público, a que se refere o art. 2º da LIA.

Dessa forma, mostra-se idônea e viável a propositura de ação de improbidade administrativa contra particulares, quando se encontra no polo passivo da demanda, também, agente público, como deixam claros os precedentes do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROPOSTA APENAS CONTRA PARTICULAR. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. **AUSÊNCIA DE AGENTE PÚBLICO NO POLO PASSIVO**. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO. PRECEDENTES. I - A abrangência do conceito de agente público estabelecido pela Lei de Improbidade Administrativa encontra-se em perfeita sintonia com o construído pela doutrina e jurisprudência, estando em conformidade com o art. 37 da Constituição da República. II - Nos termos da Lei n. 8.429/92, podem responder pela prática de ato de improbidade administrativa o agente público (arts. 1º e 2º), ou terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (art. 3º). III - A responsabilização pela prática de ato de improbidade pode alcançar terceiro ou particular, que não seja agente público, apenas em três hipóteses: a) quando tenha induzido o agente público a praticar o ato ímprobo; b) quando haja concorrido com o agente público para a prática do ato ímprobo; ou c) tenha se beneficiado com o ato ímprobo praticado pelo agente público. IV - Inviável a propositura de ação de improbidade administrativa contra o particular, **sem a presença de**

um agente público no polo passivo, o que não impede eventual responsabilização penal ou ressarcimento ao Erário, pelas vias adequadas. Precedentes. V - Recurso especial improvido. (REsp 1405748/RJ, Rel. Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/05/2015, DJe 17/08/2015).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. AÇÃO MOVIDA APENAS CONTRA AGENTES QUE NÃO SE ENQUADRAM NO CONCEITO DE "AGENTE PÚBLICO". ATO DE IMPROBIDADE QUE PRESSUPÕE A PARTICIPAÇÃO DE AGENTE ADMINISTRATIVO. DESCABIMENTO. 1. A ação de improbidade administrativa foi ajuizada contra sociedade empresária e integrantes de seu quadro diretivo, sob a acusação da prática de "diversas fraudes no sistema de pesagem do lixo residencial e hospitalar que era coletado, transportado e estocado, segundo as estipulações do contrato de serviços" (e-STJ, fl. 46). 2. Não ocorre contrariedade ao art. 535, inc. II, do CPC, quando o Tribunal de origem decide fundamentadamente todas as questões postas ao seu exame, assim como não há que se confundir entre decisão contrária aos interesses da parte e inexistência de prestação jurisdicional. 3. De acordo com a jurisprudência do STJ, é inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular, **sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda**. 4. O conceito de agente público, por equiparação, para responder à ação de improbidade, pressupõe aquele que exerça, 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 descritas no art. 1º da Lei 8.429/92. [...] 6. Recurso especial a que se dá provimento. (REsp 1409940/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 22/09/2014).

Se isso não fosse suficiente, o Município do Lastro foi citado às f. 192, o que demonstra o equívoco da decisão monocrática, ao anular o feito, determinando, novamente, sua citação.

Ante o exposto, utilizando-me da prerrogativa que me foi outorgada pelo art. 557, § 1º, do Código de Processo Civil, **reconsidero, in totum, o provimento solitário de f. 343/346**, determinando que, após a publicação desta decisão, sejam os autos conclusos novamente, a fim de que seja analisado o

mérito dos recursos apelatórios.

Intimações necessárias.

Cumpra-se.

João Pessoa/PB, 22 de setembro de 2015.

Juiz Convocado JOÃO BATISTA BARBOSA
Relator