



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

## **DECISÃO MONOCRÁTICA**

**APELAÇÃO CÍVEL N. 0798416-90.2008.815.0000**

**ORIGEM: 6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital/PB**

**RELATOR: Juiz Miguel de Britto Lyra Filho, convocado para substituir a Desª Maria das Neves do Egito de A. D. Ferreira**

**APELANTE: Ministério Público do Estado da Paraíba**

**1ª APELADA: Emília Mendonça Limeira Ferreira**

**ADVOGADO: Walter Agra Júnior**

**2º APELADO: Silvestre de Almeida Filho**

**AGRAVO RETIDO E APELAÇÃO CÍVEL.** 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.** "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 Estado da Paraíba.

**Vistos etc.**

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA interpõe apelação cível contra EMÍLIA MENDONÇA LIMEIRA FERREIRA e SILVESTRE DE ALMEIDA FILHO, com o objetivo de reformar sentença (f. 409/411) proferida pelo Juízo de Direito 6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, que julgou improcedente pleito formulado em ação de improbidade administrativa. A decisão contém a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONCESSÃO DE AUXÍLIO FINANCEIRO. DEFERIMENTO. ATENDIMENTO. REQUISITOS NORMATIVOS. DESTINAÇÃO. PESSOA DE QUALQUER CLASSE SOCIAL. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. DEMANDA. IMPROCEDENTE.

- A concessão de auxílio financeiro supletivo, em caráter pessoal, para o fim de assistência médica, cujos valores percebidos foram utilizados em tratamento dentário, devidamente comprovado com a juntada de documentos idôneos, com previsão legal que ampara o ato deferitório, não contém elementos subjetivos a ensejar ato de improbidade ou vício que autorize a sua nulidade, conquanto atendeu aos requisitos normativos de eficácia legislativa plena. Ação improcedente.

Em sede apelatória, o *Parquet* requer o acolhimento do agravo retido, a fim de que seja anulada a sentença, para que seja reaberta a instrução processual, com a quebra dos sigilos bancário e fiscal da promovida. No mérito, requereu a procedência do pleito exordial.

Contrarrazões às f. 423/443.

A Procuradoria de Justiça opinou pela rejeição da preliminar, pelo desprovimento do agravo interno e provimento do recurso apelatório

(f. 471/484).

É o relatório.

**DECIDO.**

O *Parquet* ajuizou a presente ação de improbidade administrativa contra os réus Emília Mendonça Limeira Ferreira e Silvestre de Almeida Filho, salientando o seguinte:

“Através de ofício oriundo do Ministério Público Eleitoral, remetendo, após extração dos autos da Ação de Investigação Judicial Eleitoral nº 215, cópias de processos de concessão de benefícios, sob a modalidade de auxílios financeiros para tratamento de saúde, cuja tramitação se deu no âmbito do Gabinete Civil da Governadoria do Estado da Paraíba, identificou-se a formalização de procedimento nº 0545/05 e, por conseguinte, a entrega de valores da ordem de R\$ 10.910,00 (dez mil, novecentos e dez reais), em favor de EMÍLIA MENDONÇA LIMEIRA FERREIRA, durante o exercício financeiro de 2005, para fins de tratamento cirúrgico odontológico, conforme requerimento formulado em 05 (cinco) de março de 2005, havendo, por conseguinte, emissão de nota de empenho nº 0385, datada de 08 de março do mesmo ano.

A tramitação do referido procedimento dentro do Gabinete Civil da Governadoria do Estado da Paraíba concentrou-se, em linha de responsabilização administrativa, junto ao Secretário Executivo do mencionado órgão, SILVESTRE DE ALMEIDA FILHO, em razão da condição de ordenador de despesa daquele órgão.”

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:

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.

No 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 Ministro 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, § único, do Código de Processo Civil, a fim de que o Ministério Público do Estado da Paraíba proceda à citação do Estado da Paraíba, 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 Estado da Paraíba**, na qualidade de litisconsorte passivo necessário, no prazo de 30 (trinta) dias; **julgo prejudicados** o agravo retido e a apelação cível, o que faço com base no art. 557 do CPC.

Intimações necessárias.

Cumpra-se.

João Pessoa/PB, 09 de janeiro de 2015.

**Juiz Convocado MIGUEL DE BRITTO LYRA FILHO**  
**Relator**