



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 896.044 - PA (2006/0223934-3)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : ROBERTO JORGE MAIA JACOB E OUTRO
RECORRIDO : NOÉLIA MARIA MAUÉS DIAS NASCIMENTO
ADVOGADO : JOSÉ DE ARIMATEIA CHAVES SOUSA
RECORRIDO : CARLOS GEAN FERREIRA DE QUEIROGA
ADVOGADA : RAIMUNDA DAS GRAÇAS MATOS MARTINS - CURADOR

EMENTA

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

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública fundada em improbidade administrativa decorrente de pagamentos indevidos, supostamente respaldados em contratos fraudulentos e sem ter havido efetiva contraprestação, feitos com verba da Fundação Nacional de Saúde no Pará às empresas Timbira Serviços Gerais Ltda. e Timbira Serviços de Vigilância, em 1998.

2. A ação foi proposta contra Roberto Jorge Maia Jacob, então Coordenador-Geral da fundação, por autorizar a despesa; Noélia Maria Maues Dias Nascimento, servidora que efetivou os pagamentos por meio de ordens bancárias, a despeito da ciência da irregularidade; e Carlos Gean Ferreira de Queiroga, gerente responsável pelas empresas beneficiadas.

3. O Juízo de 1º grau reconheceu a ocorrência de improbidade diante da comprovação de pagamentos irregulares e posterior celebração de contratos com data retroativa, tendo julgado o pedido parcialmente procedente por constatar que alguns serviços foram prestados. Os réus foram condenados a ressarcir, solidariamente, o montante de R\$ 39.658,62 (trinta e nove mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e sessenta e dois centavos), além das sanções de suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa e proibição temporária de contratar com o Poder Público.

4. As apelações foram julgadas prejudicadas pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, de ofício, declarou nula a sentença e determinou o retorno dos autos para citação das empresas e de seus representantes legais.

5. Nas Ações de Improbidade, inexistente litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros beneficiados com o ato ímprobo, por não estarem presentes nenhuma das hipóteses previstas no art. 47 do CPC (disposição legal ou relação jurídica unitária). Precedentes do STJ.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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.

9. Na hipótese, o Juízo de 1º grau condenou os agentes públicos responsáveis pelas irregularidades e também o particular que representava as empresas beneficiadas com pagamentos indevidos, mostrando-se equivocada a anulação da sentença por ausência de inclusão, no pólo passivo, da pessoa jurídica beneficiada.

10. Recurso Especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 16 de setembro de 2010(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 896.044 - PA (2006/0223934-3)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **ROBERTO JORGE MAIA JACOB E OUTRO**
RECORRIDO : **NOÉLIA MARIA MAUÉS DIAS NASCIMENTO**
ADVOGADO : **JOSÉ DE ARIMATEIA CHAVES SOUSA**
RECORRIDO : **CARLOS GEAN FERREIRA DE QUEIROGA**
ADVOGADA : **RAIMUNDA DAS GRAÇAS MATOS MARTINS - CURADOR**

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto contra acórdão assim ementado:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EMPRESAS BENEFICIADAS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO NA INICIAL. SENTENÇA ANULADA.

I - Legitimados passivos da ação civil por ato de improbidade são todos aqueles que tenham concorrido para a prática da conduta ímproba. Nesse sentido, devem ser submetidos a julgamento não só os agentes públicos que tenham violado o patrimônio público, mas também aqueles que tenham induzido ou concorrido para a prática do ato de improbidade ou dele tenham auferido qualquer benefício (art. 3º da Lei 8.429/92).

II - As pessoas jurídicas (empresas) beneficiadas pela prática dos atos de improbidade administrativa devem ser, necessariamente, incluídas no pólo passivo da demanda.

III - A necessidade do litisconsórcio, aqui, decorre da indisponibilidade dos interesses em jogo e da própria Lei 8.429/92 (litisconsórcio necessário por força da lei), cujos arts. 3º e 6º conferem uma significativa amplitude conceitual aos sujeitos ativos do ato de improbidade, visando a cabal reparação do dano.

IV - Essas empresas, dentre os legitimados passivamente, devem ser as principais destinatárias das penalidades de cunho exclusivamente pecuniárias (reparação do dano e multa civil) e da proibição de contratar com o Poder Público ou de receber incentivos fiscais ou creditícios, caso julgado procedente o pedido inicial.

V - Sentença anulada. Apelações prejudicadas.

O recorrente alega divergência jurisprudencial entre o acórdão recorrido e paradigmas no tocante à interpretação do art. 3º da Lei 8.429/1992 e sustenta a tese de que não há litisconsórcio passivo necessário com as pessoas jurídicas beneficiadas pelo ato



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ímprobo (fls. 400-408).

Não foram apresentadas contra-razões, conforme certidão de fl. 417.

O Ministério Público Federal opina pelo provimento do Recurso Especial, conforme parecer de fls. 423-427.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 896.044 - PA (2006/0223934-3)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuidam os autos de Ação Civil Pública fundada em improbidade administrativa decorrente de pagamentos indevidos, supostamente respaldados em contratos fraudulentos e sem ter havido efetiva contraprestação, feitos com verba da Fundação Nacional de Saúde no Pará às empresas Timbira Serviços Gerais Ltda. e Timbira Serviços de Vigilância, em 1998.

A ação foi proposta contra Roberto Jorge Maia Jacob, então Coordenador-Geral da fundação, por autorizar a despesa; Noélia Maria Maues Dias Nascimento, servidora que efetivou os pagamentos por meio de ordens bancárias, a despeito da ciência da irregularidade; e Carlos Gean Ferreira de Queiroga, gerente responsável pelas empresas beneficiadas.

O Juízo de 1º grau reconheceu a ocorrência de improbidade diante da comprovação de pagamentos irregulares e posterior celebração de contratos com data retroativa, tendo julgado o pedido parcialmente procedente por constatar que alguns serviços foram prestados.

Transcrevo alguns excertos da sentença (fls. 301-303):

Com efeito, os elementos comprobatórios que atestam a efetiva ocorrência dos fatos narrados na peça vestibular são abundantes nos autos, não deixando dúvida quanto à existência de irregularidades praticadas pelos demandados no trato da coisa pública.

Inicialmente, no que tange à ausência de cobertura contratual para os pagamentos referentes às notas fiscais número 1257, 1260, 1261, 3704, 3705 e 3698, os depoimentos prestados na seara administrativa e judicial (...) são taxativos em demonstrar que até a data de 13.03.98, dia dos pagamentos irregulares, não havia de fato contratos de Prestação de Serviços firmados entre a FUNASA e as empresas Timbira Serviços Gerais Ltda/Timbira Serviços de Vigilância Ltda. hábeis a respaldar o regular desembolso da verba pública. Naquela ocasião, visando burlar as exigências legais de praxe, apurou-se que o então Coordenador da FUNASA providenciou a feitura de contratos emergenciais com as referidas empresas, todavia datando-os retroativamente a janeiro/98 e deixando de observar formalidades exigidas em lei como a publicação na Imprensa Oficial.

(...)



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ora, não apenas os depoimentos supra transcritos demonstram com clareza a ausência de contratos regulares entre a FUNASA e as empresas TIMBIRA, mas igualmente o próprio contexto que tal situação ocorreu, qual seja, o de renovação sucessiva, desde meados de 1997, de contratos emergenciais com as referidas empresas para prestação de serviços de limpeza e vigilância, prática corriqueira à época.

(...)

Por outro lado, é igualmente patente a confirmação documental da ausência de prestação de serviços narrada na peça vestibular, que, no entanto, gerou pagamentos às empresas envolvidas na fraude.

Os réus foram condenados a ressarcir, solidariamente, o montante de R\$ 39.658,62 (trinta e nove mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e sessenta e dois centavos), além das sanções de suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa e proibição temporária de contratar com o Poder Público.

As apelações foram julgadas prejudicadas pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, de ofício, declarou nula a sentença e determinou o retorno dos autos para citação das empresas e de seus representantes legais. Confira-se o seguinte trecho do voto-condutor do acórdão (fls. 394-395):

Legitimados passivos da ação civil por ato de improbidade administrativa são todos aqueles que tenham concorrido para a prática da conduta ímproba. Nesse sentido, devem ser submetidos a julgamento não só os agentes públicos que tenham violado o patrimônio público, mas também aqueles que tenham induzido ou concorrido para a prática do ato de improbidade ou dele tenham auferido qualquer benefício (art. 3º da Lei nº 8.429/92).

O legislador objetiva, dessa forma, possibilitar a reparação integral do dano ao Erário, punindo todos os envolvidos. Essa pluralidade de pessoas que tenham de alguma forma concorrido ou se beneficiado da improbidade, a meu ver, leva à ocorrência de litisconsórcio necessário no pólo passivo, na forma do art. 47 do CPC.

(...)

No caso vertente, a empresa Timbira Serviços Gerais LTDA. e a Timbira Serviços de Vigilância Ltda., conforme mencionado diversas vezes na inicial, foram as grandes beneficiárias da alegada improbidade administrativa, por terem recebido supostos pagamentos indevidos. Porém, deixaram de ser arroladas como demandadas pelo Ministério Público Federal, sem qualquer justificativa plausível.

(...)

A inclusão dos sócios e gestores das empresas no pólo passivo não impede que figurem também como réus as empresas por eles administradas. Finalmente, registro que a inclusão das aludidas empresas na presente demanda



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

amplia a possibilidade da efetiva reparação do dano causado ao Erário, porque seguramente possuem maior envergadura patrimonial do que aqueles que, até a presente data, responde á presente ação.

A controvérsia posta no Recurso Especial cinge-se à configuração de litisconsórcio passivo necessário em Ação de Improbidade Administrativa.

Tal instituto está regulado no art. 47 do CPC nos seguintes termos:

Há litisconsórcio necessário, quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo.

É certo que os terceiros que participem ou se beneficiem de improbidade administrativa estão sujeitos aos ditames da Lei 8.429/1992, consoante seu art. 3º, porém inexistente imposição legal de formação de litisconsórcio passivo necessário. Confirma-se o teor do dispositivo em comento:

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Outrossim, não há falar em relação jurídica unitária, tendo em vista que a conduta dos agentes públicos pauta-se especificamente pelos seus deveres funcionais e independe da responsabilização dos particulares que participaram da probidade ou dela se beneficiaram.

Na hipótese, o Juízo de 1º grau condenou os agentes públicos responsáveis pelas irregularidades e também o particular que representava as empresas beneficiadas com pagamentos indevidos, inexistindo nulidade pela ausência de inclusão, no pólo passivo, das pessoas jurídicas privadas.

Há precedentes de ambas as Turmas do STJ no sentido de que inexistente litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros beneficiados com o ato ímprobo. Confirmam-se:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. FORO ESPECIAL POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. AUSÊNCIA. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO NÃO CARACTERIZADO. AUSÊNCIA DE IMPOSIÇÃO LEGAL OU DE RELAÇÃO JURÍDICA INCINDÍVEL. SANÇÃO IMPOSTA. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. SÚMULA 83/STJ.

(...)

4. *Não há que se falar em litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros que supostamente teriam colaborado para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiaram*, na espécie, pessoas jurídicas que emitiram supostas notas fiscais adulteradas e hospital que teria recebido subvenção. *Não existe dispositivo legal que determine a formação do litisconsórcio*, tampouco se trata de relação jurídica unitária, ausentes, portanto, os requisitos do artigo 47 do Código de Processo Civil. Precedente.

(...)

6. Recurso especial conhecido em parte e não provido.

(REsp 737.978/MG, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/02/2009, DJe 27/03/2009, grifei)

No voto-condutor do acórdão acima citado, o eminente Min. Castro Meira fez o seguinte, e pertinente, esclarecimento sobre o tema:

A ação de improbidade, tal como destacado pelo Tribunal de origem, foi proposta diretamente contra os recorrentes sem que a decisão alcance a esfera jurídica das entidades mencionadas.

Justamente por não afetar a esfera jurídica das entidades mencionadas, não se trata de litisconsórcio necessário pela "natureza da relação jurídica", tampouco existe expressa determinação legal nesse sentido.

Isso se deve ao fato de que a ação civil pública por ato de improbidade foi proposta com a finalidade de apurar a conduta dos recorridos, na qualidade de agentes públicos. Terceiros que porventura concorreram para a prática de ato de improbidade, ou dele se beneficiaram, podem até se submeter às sanções decorrentes da lei (art. 3º da Lei 8.429/92), todavia, a apuração e individualização de suas condutas, bem como a investigação do elemento subjetivo, dependerá de novo processo a ser instaurado a partir dos elementos probatórios disponíveis.

Muito embora sejam condutas conexas, a sentença não será obrigatoriamente idêntica para as duas situações, conduta do agente público e conduta do *extraneus*, implica dizer, não há relação jurídica unitária.

A Primeira Turma também já se manifestou nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

NÃO APROVAÇÃO DE CONTAS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO COM EMPRESAS VENCEDORAS. DETERMINAÇÃO ANTERIOR. MODIFICAÇÃO DO ENTENDIMENTO. PRECLUSÃO AFASTADA. VINCULAÇÃO AOS PRESSUPOSTOS DE CONSTITUIÇÃO REGULAR DO PROCESSO E CONDIÇÕES DA AÇÃO. DESNECESSIDADE DO LITISCONSÓRCIO.

(...)

II - Na ação de improbidade administrativa movida contra ex-prefeito em virtude da não-aprovação das contas relativas aos convênios celebrados entre o município e o FNDE, inexistente a imposição da formação de litisconsórcio necessário entre o ex-prefeito e as empresas vencedoras da licitação, não estando presentes quaisquer das hipóteses descritas no art. 47 do CPC.

III - Recurso especial improvido.

(REsp 809088/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/03/2006, DJ 27/03/2006 p. 238)

Com menção expressa aos precedentes acima citados, a Primeira Turma reiterou esse entendimento no julgamento do REsp 759.646/SP, tendo o eminente Min. Relator Teori Albino Zavascki asseverado que "não há, na Lei de Improbidade, previsão legal de formação de litisconsórcio entre o suposto autor do ato de improbidade e eventuais beneficiários, tampouco havendo relação jurídica entre as partes a obrigar o magistrado a decidir de modo uniforme a demanda, o que afasta a incidência do art. 47 do CPC". Eis a ementa:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO E TERCEIRO BENEFICIÁRIO. INCLUSÃO NO PÓLO PASSIVO DA DEMANDA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. INEXISTÊNCIA DE RELAÇÃO JURÍDICA UNITÁRIA. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

(AgRg no REsp 759.646/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/03/2010, DJe 30/03/2010)

Portanto, conclui-se que a ausência de inclusão das empresas no pólo passivo não impede a responsabilização dos agentes públicos por improbidade, mostrando-se equivocada a anulação da sentença por ausência de formação de litisconsórcio com as pessoas jurídicas privadas.

Convém registrar que a recíproca não é verdadeira, tendo em vista que os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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. Nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RÉU PARTICULAR. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO CONJUNTA DE AGENTE PÚBLICO NO PÓLO PASSIVO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Os arts. 1º e 3º da Lei 8.429/92 são expressos ao prever a responsabilização de todos, agentes públicos ou não, que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma, direta ou indireta.

2. Não figurando no pólo passivo qualquer agente público, não há como o particular figurar sozinho como réu em Ação de Improbidade Administrativa.

3. Nesse quadro legal, não se abre ao Parquet a via da Lei da Improbidade Administrativa. Resta-lhe, diante dos fortes indícios de fraude nos negócios jurídicos da empresa com a Administração Federal, ingressar com Ação Civil Pública comum, visando ao ressarcimento dos eventuais prejuízos causados ao patrimônio público, tanto mais porque o STJ tem jurisprudência pacífica sobre a imprescritibilidade desse tipo de dano.

4. Recurso Especial não provido.

(REsp 1155992/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/03/2010, DJe 01/07/2010)

Diante do exposto, **dou provimento ao Recurso Especial.**

É como **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2006/0223934-3

REsp 896.044 / PA

Número Origem: 199939000070884

PAUTA: 14/09/2010

JULGADO: 16/09/2010

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO	: ROBERTO JORGE MAIA JACOB E OUTRO
RECORRIDO	: NOÉLIA MARIA MAUÉS DIAS NASCIMENTO
ADVOGADO	: JOSÉ DE ARIMATEIA CHAVES SOUSA
RECORRIDO	: CARLOS GEAN FERREIRA DE QUEIROGA
ADVOGADA	: RAIMUNDA DAS GRAÇAS MATOS MARTINS - CURADOR

ASSUNTO: Administrativo - Ato - Improbidade Administrativa

CERTIDÃO

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

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

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 16 de setembro de 2010

VALÉRIA ALVIM DUSI
Secretária