

**AÇÃO POPULAR - AGENTES POLÍTICOS - LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO - CITAÇÃO -
INDISPENSABILIDADE - PROCESSO - EXTINÇÃO - JULGAMENTO DO MÉRITO - AUSÊNCIA -
SUCUMBÊNCIA - ISENÇÃO**

Ementa: Ação popular. Litisconsórcio necessário. Agentes políticos. Citação. Indispensabilidade. Processo. Extinção. Julgamento do mérito. Ausência. Ônus sucumbenciais. Inadmissibilidade.



- Tendo os contratos impugnados sido assinados por diferentes agentes políticos, deve o autor, quando intimado para tanto, providenciar a citação de todos eles, sob pena de extinção da ação popular sem julgamento do mérito.

- O autor da ação popular está isento do pagamento dos ônus de sucumbência, salvo comprovada má-fé.

APELAÇÃO CÍVEL nº 1.0699.05.046070-7/001 - Comarca de Ubá - Apelante: Irani Vieira Barbosa - Apelados: Município de Guidoal e outro, Cia. Força e Luz Cataguases Leopoldina e outros - Relator: Des. ANTÔNIO SÉRVULO

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 6ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM REFORMAR EM PARTE A SENTENÇA, NO REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

Belo Horizonte, 12 de junho de 2007. - Antônio Sérvulo - Relator.

Notas taquigráficas

O Sr. Des. Antônio Sérvulo - Trata-se de recurso de apelação interposto por Irani Vieira Barbosa, nos autos da ação popular por ele promovida em desfavor do Município de Guidoal e de seu prefeito, Élio Lopes dos Santos, e da Companhia Força e Luz Cataguases Leopoldina, bem como de seu diretor presidente e de seu diretor, respectivamente, Manoel Otoni Neiva e Maurício Perez Botelho, em que o Magistrado singular, à f. 1.099, extinguiu o processo, sem julgamento do mérito, nos termos do art. 47, parágrafo único, c/c o 267, IV, ambos do CPC, por não ter o autor promovido a citação dos litisconsortes necessários, tendo-o condenado nas custas e em honorários advocatícios, arbitrados em R\$ 1.500,00.

Através das razões recursais de f. 1.107/1.117, sustenta o autor, em apertada síntese, que promoveu a citação das pessoas que entendia responsáveis pelo dano ao patrimônio público em questão, sendo que, se o processo

se refere a cobrança a maior de iluminação pública do Município, pode muito bem prosseguir apenas contra a Cia. Força e Luz Cataguases Leopoldina, não havendo necessidade da citação de seus atuais diretores, como entendeu o Órgão Ministerial. Acrescenta que se assim entendeu o Ministério Público, a ele é que competia providenciar tal citação, conforme o art. 6º, § 4º, da Lei 4.717/65.

Conheço da apelação, presentes os pressupostos de sua admissibilidade.

Em que pese não ter havido o recurso *ex officio*, dele conheço nesta oportunidade, haja vista o disposto no art. 19 da Lei 4.717/65, pois que a matéria em questão também diz respeito à carência de ação.

O autor promoveu a presente ação popular sob o fundamento de que o Município de Guidoal, nos últimos 20 anos, vem firmando contrato de fornecimento de energia elétrica para iluminação pública, pelo que vem cobrando o equivalente a 12 horas diárias de consumo por cada lâmpada, sendo que, de acordo com perícias realizadas em outros municípios, as lâmpadas só ficam acesas por um período de 11h08, motivo pelo qual a Cia. Força e Luz Cataguases Leopoldina tem cobrado, por ponto de energia, 52 minutos a mais do erário.

Postulou a anulação da cláusula contratual que prevê a cobrança das 12 horas diárias e a condenação da Cia. Força e Luz Cataguases Leopoldina a devolver todos os valores cobrados indevidamente, acrescidos de juros de mora e correção monetária.

Foram citados, a pedido do autor, aqui apelante, o Município de Guidoal, seu prefeito, a Cia. Força e Luz Cataguases Leopoldina, seu diretor presidente e seu diretor, signatários do último contrato.

A representante do Ministério Público entendeu que

em se tratando de litisconsórcio passivo necessário deveriam figurar no pólo passivo as autoridades e administradores que firmaram o contrato de prestação de serviços em questão e aquelas que as sucederam e mantiveram em vigor o referido contrato, o que deverá ser providenciado pelo requerente, tendo em vista que sequer foram citados os atuais diretores da Companhia Força e Luz, sob pena de indeferimento da inicial (f. 1.088).

A leitura desta parte do parecer ministerial deixa claro que a pretensão da Promotora era a de que fossem citados não só os atuais diretores da Cia. Força e Luz Cataguases Leopoldina, mas também todas as autoridades e administradores que firmaram o contrato em questão, que sucederam aquele ou aqueles que o firmaram inicialmente, bem como aqueles que o mantiveram em vigor, ou seja, todos os prefeitos ou autoridades administrativas responsáveis por tais atos, além dos seus beneficiários.

O Juiz singular determinou que o autor procedesse conforme o parecer do Ministério Público, intimando-o para que, em 30 dias, providenciasse a citação dos litisconsortes necessários (f. 1.099/verso).

Quedando-se inerte o autor, o feito voltou ao Ministério Público e, após, foi extinto sem julgamento do mérito, por descumprimento da ordem de citação dos litisconsortes necessários.

Pois bem. A legitimidade passiva, na ação popular, é múltipla, envolvendo todas as pessoas que tiveram participação no ato, seja a pessoa jurídica da qual ele promanou, seja o agente político e/ou os servidores que de qualquer modo tenham contribuído para a sua efeti-

vação, sejam os terceiros que dele tenham diretamente se beneficiado.

Realmente, consoante o art. 6º, *caput*, da Lei 4.717/65, *in verbis*:

A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no artigo 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiveram dada oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

A leitura do artigo, a meu sentir, não deixa dúvida de que as autoridades, funcionários ou administradores a que se refere são aqueles pertencentes aos quadros das pessoas públicas ou privadas e das entidades referidas no art. 1º. Em outras palavras, daquelas que foram lesadas, e não das pessoas jurídicas que foram beneficiadas.

A legitimidade passiva das pessoas que participaram da operação lesiva como beneficiárias está descrita na parte final do artigo e limita-se àqueles que foram diretamente beneficiados, não comportando, pois, em princípio, frise-se, a figura do simples administrador da empresa beneficiária.

A propósito, confira-se a lição de Hely Lopes Meirelles, para quem:

Deverão ser citadas para a ação, obrigatoriamente, as pessoas jurídicas, públicas ou privadas, em nome das quais foi praticado o ato a ser anulado e mais as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado pessoalmente o ato ou firmado o contrato impugnado, ou que, por omissos, tiverem dado oportunidade à lesão, como, também, os beneficiários diretos do mesmo ato ou contrato (*Mandado de segurança*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 140/141).

Mais adiante, completa:

Em qualquer caso, a ação deverá ser dirigida contra a entidade lesada, os autores e partici-

pantes do ato e os beneficiários do ato ou contrato lesivo ao patrimônio público. É o que se infere do disposto no art. 6º, § 2º (*op. cit.*, p. 141).

E a lição de José Afonso da Silva, colacionada no RE nº 116.750, não discrepa, se não veja-se:

Qualquer autoridade, portanto – diz ele – que houver participado do ato impugnado – autorizando-o, aprovando-o, ratificando-o ou praticando-o – deverá ser citada para a demanda popular, que vise anulá-lo. Assim, desde as autoridades mais elevadas até as de menor gabarito estão sujeitas a figurarem como réus no processo da ação popular. Nem mesmo o Presidente da República, ou o do Supremo Tribunal Federal, ou do Congresso Nacional está imune de ser réu, nesse processo (Ação popular constitucional, 1968, p. 197) (STF, 2ª Turma, RE nº 116.750, p. em 25.11.1988).

Da leitura dos fundamentos expendidos na inicial, a única suposta beneficiada pelos atos que o autor diz terem sido lesivos ao patrimônio do Município de Guidoal foi a Companhia Força e Luz Cataguases Leopoldina, não tendo os seus diretores, segundo a narrativa do autor, tido qualquer benefício, nem indireto, quanto mais direto com a assinatura dos contratos.

Assim sendo, não há por que integrarem o pólo passivo da ação.

Todavia, da leitura de tais narrativas, verifica-se que vários agentes políticos participaram da assinatura dos contratos de fornecimento de energia, caso em que a citação de todos eles, no período assinalado pelo apelante na inicial, era medida que se impunha, tendo essa medida, inclusive, constando do parecer ministerial, conforme acima ressaltado.

A necessidade dessas citações foi convalidada pelo Julgador singular na decisão de f. 1.099/verso, a qual não foi cumprida pelo apelante.

O litisconsórcio, entretanto, é necessário, o que significa que a sentença não terá eficácia

sem a citação de todos os litisconsortes, conforme dispõe o art. 47, *caput*, do CPC.

Por isso é que o parágrafo único do art. 47 dispõe que "o juiz ordenará ao autor que promova a citação de todos os litisconsortes necessários, dentro do prazo assinalado, sob pena de declarar extinto o processo", até porque, como se sabe, a falta de citação de quaisquer das partes implica ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo (art. 267, IV, do CPC).

A bem da verdade, antes disso, a ausência de tais pessoas no pólo passivo da presente demanda, vício que poderia ter sido sanado com a citação deles, resulta também em carência da ação popular por parte do autor, ante a inexistência da legitimidade passiva *ad causam*.

Observe-se, por oportuno, a seguinte anotação de Hely Lopes Meirelles:

2. A hipótese é de litisconsórcio passivo necessário, e a falta de citação de qualquer dos funcionários ou autoridades partícipes do ato ou contrato impugnado é causa de nulidade do processo (TJSC, ApC n.º 01.001230-3, Rel. Des. César Abreu, RT 796/392) (*op. cit.*, p. 140).

Então, tendo sido intimado para tanto, incumbia mesmo ao autor providenciar a citação de todos os litisconsortes necessários, e, não o tendo feito, a extinção do processo sem o julgamento do mérito era corolário lógico de sua omissão.

O argumento de que incumbia ao Ministério Público providenciar as citações é irrelevante, pois que ele teve vista dos autos após a omissão do apelante e também se que- dou inerte.

De qualquer forma, se o autor popular não abandonou a ação, como na espécie, não é obrigação do Ministério Público promover a citação dos litisconsortes, muito menos do juiz, que, diferentemente do alegado pelo apelante, não tem autorização da LAP para agir de ofício nesse caso.

No tocante às custas e honorários de advogado, o autor da ação popular realmente está isento, tendo em vista os expressos comandos emanados da norma do art. 5º, inciso LXXIII, de nossa Carta Magna, *in verbis*:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Dessarte e, ante a clareza do acima transcrito dispositivo constitucional, a condenação do autor nos ônus de sucumbência está adstrita à comprovação de sua má-fé, situação não demonstrada na espécie.

A propósito, coadunáveis arestos, *in verbis*:

Ação popular - Indeferimento da inicial - Ausência de comprovação de renda do autor para fins de gratuidade judiciária - Desnecessidade - Art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal - Necessidade de comprovada má-fé para exigibilidade das custas e ônus processuais (TJMG, Processo nº 1.0231.03.007004-0/001, Rel. Des. Brandão Teixeira, *DJMG* de 20.04.2005).

Ação popular - Inexistência de lesividade no ato impugnado - Carência de ação -

Honorários advocatícios - Descabimento. - A ação constitucional tem por escopo a desconstituição dos atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural do país (Constituição Federal, art. 5º, inciso. LXXIII). Inexistente lesividade no ato impugnado, é de se decretar a carência da ação, à míngua do interesse de agir (Código de Processo Civil, art. 267, inciso VI). Salvo comprovada má-fé do autor, são indevidos honorários advocatícios em ação popular (TJMG, Processo nº 1.0000.00.156151-3/000, Rel. Des. Corrêa de Marins, *DJMG* de 10.02.2000).

Mediante tais considerações, no reexame necessário, reformo em parte a sentença, apenas para isentar o apelante dos ônus sucumbenciais, mantendo-a, em tudo mais, prejudicado o recurso voluntário.

Sem custas.

Votaram de acordo com o Relator os Desembargadores *José Domingues Ferreira Esteves e Edilson Fernandes*.

Súmula - EM REEXAME NECESSÁRIO, REFORMARAM EM PARTE A SENTENÇA, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO.

-:-:-