

RECURSO ESPECIAL Nº 1.874.794 - AL (2020/0115090-4)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
RECORRIDO : **ARLINDO GARROTE DA SILVA NETO**
ADVOGADO : **DAGOBERTO COSTA SILVA DE OMENA - AL009013**

RELATÓRIO

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

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO EM QUE SE DISCUTE ILEGALIDADES/IRREGULARIDADES NO PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DE ENTE MUNICIPAL. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. Apelação interposta pelo Ministério Público Federal contra sentença que, em sede de ação civil pública por ato de improbidade administrativa (art. 11, II e IV, da Lei 8.429/92) ajuizada em face do prefeito do município de Estrela de Alagoas/AL, rejeitou a ação, nos termos do art. 17, §8º, da Lei 8.429/92, por manifesta improcedência do pedido de condenação nas sanções do art. 12, III, da Lei 8.429/92, e no pagamento de indenização por dano moral coletivo no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

2. O Juízo de origem entendeu que i) "não identifico da narrativa do Ministério Público Federal no sentido de aduzir, por exemplo, o evidente intento do gestor municipal demandado, em ocultar a forma como são despendidas as receitas públicas auferidas pelo Município de Estrela de Alagoas/AL, o que ; ii) afasta a pretensão da existência de ato ímprobo" "(...) incumbe ao órgão acusador aparelhar a demanda com indícios de que a recusa do gestor público em promover o acesso às informações se revista ; iii) do claro intento de acobertamento de ilícitos no âmbito da Administração Pública" "daí que a omissão do gestor em atender ao TAC proposto pelo autor seria o ponto de partida das investigações, insuficiente para o processamento da lide vocacionada à tutela dos valores mais elevados da ; iv) Constituição Federal" "o Município de Estrela de Alagoas, já implantou o Portal da Transparência - (...), evidencia a afastar a alegação de má-fé da gestora, sendo que eventuais lacunas podem e dever ser resolvidas administrativamente em atitude construtiva das partes ou por meio de instrumento de tutela ; v) " coletiva competente, mas nunca em sede de responsabilização pessoal do gestor público" correta implantação do portal da transparência, em que pese obrigação legal a ser cumprida por todos os órgãos públicos, encontra dificuldades operacionais, sobretudo nos municípios de pequeno porte, em que o ; vi) " quantitativo de servidores públicos é, sabidamente, diminuto" assim, muito embora devam os gestores empreender esforços para implementar o portal da transparência, considerar que a demora na consecução de tal ato por si só configura ato passível de sanção por improbidade administrativa mostra-se intervenção excessivamente gravosa. O simples manejo

Superior Tribunal de Justiça

de ação civil pública com proposta de celebração de Termo de Ajustamento de Conduta apresenta-se como via necessária e adequada. No ponto, registro a existência de diversas ações civis públicas com o propósito de condenar municípios alagoanos a implantar referido portal, nas quais houve êxito na celebração de TAC".

3. Esta Terceira Turma já se manifestou no sentido da ausência de interesse federal, nas ações em que se discute ilegalidades/irregularidades no Portal de Transparência de ente municipal, portanto não há como reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público Federal.

4. É que i) "nos moldes traçados no art. 59 da LC nº 101/2000, a fiscalização do cumprimento das normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal é acometida de forma expressa ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do respectivo estado da federação"; e ii) o interesse restringe-se à comunidade local ou, no máximo, ao âmbito estadual.

5. Precedentes: PROCESSO: 08002470920164058504, DESEMBARGADOR FEDERAL ROGÉRIO FIALHO MOREIRA, 3ª Turma, JULGAMENTO: 28/06/2018; e PROCESSO: 08001254420164058003, APELREEX - Apelação / Reexame Necessário - , DESEMBARGADOR FEDERAL FERNANDO BRAGA, 3ª Turma, JULGAMENTO: 15/05/2019.

6. Por fim, não há que se falar em violação ao art. 10, do CPC, porquanto o Ministério Público Federal tinha se manifestado previamente sobre a existência interesse federal e sua legitimidade ativa, conforme podemos verificar em sua petição inicial.

7. Reconhecimento, de ofício, da ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal. Apelação prejudicada. Extinção do processo sem resolução do mérito. Alega o Recorrente ofensa ao art. 6º da LC 75/93 e ao artigo 17 da Lei 8.429/1992.

Não houve contrarrazões (fl. 191, e-STJ).

O Ministério Público opinou pelo provimento do Recurso Especial (fls. 204-210, e-STJ).

É o **relatório**.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.874.794 - AL (2020/0115090-4)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 12 de agosto de 2020.

Na origem, trata-se de Ação de Improbidade na qual se narra que o réu, prefeito do Município de Estrela de Alagoas/AL, teria negado publicidade a atos oficiais, incorrendo nas condutas descritas nos incisos II e IV do art. 11 da Lei 8.429/1992. Cumulou pedido de indenização por dano moral coletivo no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

O Tribunal de origem, de ofício, declarou a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e julgou extinto o processo sem resolução do mérito (art. 485, VI, do CPC), sobre a seguinte fundamentação (fls. 155-158, e-STJ):

Esta Terceira Turma já se manifestou no sentido da ausência de interesse federal, nas ações em que se discute ilegalidades/irregularidades no Portal de Transparência de ente municipal, portanto não há como reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público Federal.

É que i) "nos moldes traçados no art. 59 da LC nº 101/2000, a fiscalização do cumprimento das normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal é acometida de forma expressa ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do respectivo estado da federação"; e ii) o interesse restringe-se à comunidade local ou, no máximo, ao âmbito estadual. Confira-se:

[...]

Agora, situação diversa seria se a ação fosse proposta contra a União, para obrigá-la a não realizar as transferências voluntárias para o referido ente municipal, em razão do descumprimento das normas relativas ao portal da transparência, o que não é o caso dos autos.

Por fim, não há que se falar em violação ao art. 10, do CPC, porquanto o Ministério Público Federal tinha se manifestado previamente sobre a existência interesse federal e sua legitimidade ativa, conforme podemos verificar em sua petição inicial.

Ante o exposto, reconheço, de ofício, a ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal e julgo prejudicada a apelação, extinguindo-se, por conseguinte, o processo sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

A decisão merece reparo.

Conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o Ministério Público

Superior Tribunal de Justiça

Federal tem legitimidade *ad causam* nas situações de malversação de verbas federais repassadas a Municípios. Nesse sentido: AgRg no AREsp 30.160/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20/11/2013; REsp 1.513.925/BA, Segunda Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 13/9/2017.

Na mesma direção, tem-se entendido que não é possível afastar a legitimidade do *Parquet* Federal para questionar judicialmente o descumprimento das exigências da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência), bem como do Decreto 7.185/2010. Nessa linha:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E LEI DA TRANSPARÊNCIA. VIOLAÇÃO AO ART. 8º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR 75/1993; ART. 21 DA LEI 12.527/2011 E LEI COMPLEMENTAR 131/2009. POSSIBILIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o Município de Campo Grande/MS em razão de reiterados descumprimentos às disposições da Lei 12.527/2001 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência).

2. O Tribunal de origem confirmou a sentença que extinguiu o feito sem resolução de mérito por concluir pela ilegitimidade do *Parquet* Federal, tendo em vista que a pretensão final postulada pelo MPF se refere unicamente a adequação do Município aos termos das leis mencionadas, logo inexistiria interesse federal a ser defendido.

3. O art. 127 da Constituição Federal define o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbiu-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, cabendo-lhe promover Ação Civil Pública (art. 129, III).

4. Cabe ao *Parquet* resguardar os princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37 da Constituição Federal, entre os quais temos os princípios da publicidade, da legalidade, da eficiência e ainda o da probidade administrativa.

5. No caso dos autos, o Município recorrido recebe verbas oriundas da União, devendo o recebimento e a aplicação constar no portal da transparência do Município. Frise-se que a inadimplência do Município com sua obrigação para com a transparência pode gerar inclusive a suspensão de repasses federais.

6. Diante das supostas irregularidades narradas envolvendo a publicidade do uso de recursos financeiros federais, a atuação do Ministério Público Federal configura-se legítima, tendo em vista sua tarefa de "zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a

Superior Tribunal de Justiça

sua garantia", nas quais se incluem a promoção do inquérito civil público e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social (CRF/88, art. 129, II e III).

7. Ressalta-se, ainda, que, nos termos do art. 1º, VIII, da Lei 7.347/1985, o Ministério Público Federal possui legitimidade ativa para ajuizar Ação Civil Pública que vise a resguardar o interesse da União no tocante à correta aplicação de recursos federais transferidos aos Estados e Municípios.

8. Recurso Especial provido.

(REsp 1.784.354/MS, Relator Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18.10.2019)

Nesse caso, entendeu-se que o Ministério Público Federal pode requerer, pela via da Ação Civil Pública, que a Administração municipal, gestora de recursos da União, seja compelida a observar a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência).

Coerentemente, deve-se reconhecer que esse órgão pode propor Ação de Improbidade para discutir eventual transgressão à Lei 8.429/1992 no caso de inobservância dessas mesmas leis. Nos dois casos tem-se o legítimo uso de mecanismos de controle administrativo previstos na legislação.

A legitimidade *ad causam* deve ser inferida da causa de pedir deduzida pelo autor ou dos fundamentos de defesa apresentados pelo réu. No caso dos autos, o Ministério Público Federal deixou claro que em jogo estão recursos federais, consignando na petição inicial que "das verbas repassadas pela União no ano de 2015, R\$ 33.266.602,32 (trinta e três milhões duzentos e sessenta e seis mil seiscentos e dois reais e trinta e dois centavos) foram destinados ao Município de Estrela de Alagoas - AL." (fl. 14, e-STJ). Acrescentou o autor (fl. 15-19, e-STJ):

Soma-se a isso o montante repassado pela União ao Município de Estrela de Alagoas - AL por convênios estabelecidos entre os dois entes. De acordo com o portal da transparência do Governo Federal 3 no período entre 1996 e maio 2016 foram firmados 60 convênios com o referido município, resultando no valor total conveniado de R\$ 10.836.891,08 (dez milhões oitocentos e trinta e seis mil oitocentos e noventa e um reais e oito centavos). Conforme demonstrado na planilha detalhada (doc. 07), muitos desses convênios já foram concluídos e alguns foram cancelados, mas ainda existem outros muitos em execução.

Notoriamente, tanto os repasses financeiros quanto os convênios firmados com a União envolvem valor pecuniário de grande monta. As Leis de Acesso à Informação e da Transparência são instrumentos de fiscalização da

Superior Tribunal de Justiça

destinação dos recursos repassados pela União, ficando claro seu interesse na procedência da presente ação.

[...]

Soma-se a isso a previsão expressa do art. 73-C da Lei da Transparência, o qual estabelece que o não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A, sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000, qual seja não poderá receber transferências voluntárias enquanto perdurar essa irregularidade, estando o agente político responsável sujeito às sanções contempladas na Lei de Improbidade Administrativa, no Código Penal e Decreto-lei nº 201, de 27.02.1967 (responsabilidade penal por crime de natureza funcional e infração político-administrativa ou de responsabilidade política).

Como é possível verificar, torna-se, assim, imperioso aplicar as punições previstas no art. 12 da Lei nº. 8.429/92 ao prefeito de Estrela de Alagoas - AL, na medida que, na condição de agente político vem descumprindo as Leis da Transparência e de Acesso à Justiça, e violando os princípios da Administração Pública.

Sua conduta atinge não só o direito dos cidadãos de conhecer o destino do dinheiro federal que é transferido ao município – um dos elementos mais básicos de qualquer república – como também está prestes a bloquear qualquer transferência voluntária da União ao ente.

Com efeito, o Governo Federal não tem poupado esforços em conferir transparência às suas despesas e, conforme se observa da Nota nº 54/2014/DECOR/CGU/AGU em anexo (doc. 08), tem acatado as recomendações do MPF no sentido de bloquear transferências voluntárias a municípios que não cumprem o disposto na LC 101/2000, no tocante aos portais da transparência.

Ante o exposto, dou provimento ao Recurso Especial, para reconhecer a legitimidade do Ministério Público Federal e determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, para que, superado esse ponto, decida como entender de direito.

É como voto.