



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.804.943 - PB (2019/0086838-5)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE JURU
PROCURADOR : DANILO LUIZ LEITE E OUTRO(S) - PB021240

EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS A ENTES MUNICIPAIS. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. INTERESSE DE ENTE FEDERAL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO POLO ATIVO DA DEMANDA. LEGITIMIDADE ATIVA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. Cuida-se de inconformismo com acórdão do Tribunal de origem que julgou extinto o feito sem resolução do mérito, por reconhecer a ilegitimidade ativa do MPF para entrar com ACP para condenar o Município de Juru/PB a dar o devido cumprimento aos ditames legais atinentes à divulgação de informações de interesse público relacionadas a repasses de verbas da União.

2. Na origem foi proposta Ação Civil Pública visando compelir o município recorrido a cumprir as 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, impondo-se transparência aos gastos públicos, que abrange verbas advindas da União.

3. Via de regra, o simples fato de a ação ter sido ajuizada pelo Ministério Público Federal implica, por si só, a competência da Justiça Federal, por aplicação do art. 109, I, da Constituição, já que o MPF é parte da União. Contudo, a questão de uma ação ter sido ajuizada pelo MPF não garante que ela terá sentença de mérito na Justiça Federal, pois é possível que se conclua pela ilegitimidade ativa do *Parquet* Federal, diante de eventual falta de atribuição para atuar no feito.

4. Haverá a atribuição do Ministério Público Federal, em síntese, quando existir interesse federal envolvido, considerando-se como tal um daqueles previstos pelo art. 109 da Constituição, que estabelece a competência da Justiça Federal. Assim, tendo sido fixado nas instâncias ordinárias que a origem da Ação Civil Pública é a necessidade de prestação de contas de recursos públicos, incluídos aqueles transferidos por ente federal, justifica-se plenamente a atribuição do Ministério Público Federal. Nesse sentido, confira-se precedente do Pleno do Supremo Tribunal Federal: ACO 1463 AgR. Relator(a): Min. Dias Toffoli Tribunal Pleno, julgado em 1/12/2011. Acórdão eletrônico DJe-22 Divulg. 31-01-2012 Public. 1-2-2012 RT v. 101, a 919.2011 p. 635-650.

5. Nessa linha de entendimento, precedente desta Segunda Turma sob a relatoria da eminente Min. Eliana Calmon: "... tratando-se de malversação de verbas federais, repassadas pela União ao Município de Canoas/RS, para aporte financeiro ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE FNDE. cujo objetivo é atender as necessidades nutricionais de alunos matriculados em escolas públicas, razão pela qual é inquestionável a competência da Justiça Federal e a legitimidade ativa do MPF". (AgRg no AREsp 30.160,RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 2011/2013).

6. Tratando-se da fiscalização de recursos que inclui aqueles provenientes da



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

União, sujeitos, inclusive, à fiscalização de entes federais, indubitável a atribuição do Ministério Público Federal para atuar no feito e, conseqüentemente, enquadrando-se o MPF na relação de agentes trazidas no art. 109, I, da Constituição, a competência da Justiça Federal. Nesse sentido: REsp 1.513.925/BA, Segunda Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 13/9/2017; AgRg no AREsp 30.160/RS, Segunda Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJ 20/11/2013; REsp 1.283.737/DF, Rel. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 25/3/2014.

7. Assim, o aresto hostilizado destoa da jurisprudência do STJ, que se firmou no sentido de que, em se tratando de malversação de verbas federais repassadas pela União, é inquestionável a competência da Justiça Federal e a legitimidade ativa do Ministério Público Federal.

8. Deveras, a competência federal é tão patente que o art. 73-C da Lei de Responsabilidade Fiscal (incluído pela LC 131/2009) 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 101/2000, isto é, o não recebimento das transferências voluntárias enquanto perdurar essa irregularidade.

9. Há, portanto, inquestionável supremacia do interesse nacional da União nessas ações, uma vez que, entre o volume de recursos que municípios e estados administram, há expressivo montante de recursos federais, em consequência das características do nosso federalismo.

10. Ademais, a Lei Orgânica do Ministério Público da União – LC 75/1993 –, que, entre outros aspectos, disciplina a atuação dos seus membros, conferindo-lhes prerrogativas para a defesa dos direitos de uma coletividade de indivíduos e do efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública, objeto do recurso em exame.

11 Ressalta-se que a demanda proposta pelo *Parquet* Federal veicula típico interesse transindividual, que ultrapassa a esfera pessoal dos indivíduos envolvidos e atinge uma coletividade de pessoas, repercutindo no interesse público e no respeito aos princípios da transparência e publicidade de gastos públicos envolvendo a aplicação de verbas federais, e a proteção ao Erário.

12. Não é possível afastar, portando, a legitimidade do *Parquet* Federal para a propositura de Ação Civil Pública que visa compelir o município agravado a cumprir as 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, impondo-se transparência aos gastos públicos, dever da Administração prestar contas aos cidadãos.

13. Por conseguinte, considerando a possível repercussão do eventual descumprimento das prescrições legais citadas sobre repasses de verbas da União, reconhece-se a legitimidade do MPF para propor a presente ACP e fixa-se a competência da Justiça Federal para este caso, haja vista o entendimento cristalizado pelo STF e pelo STJ.

14. Recurso Especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas,



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão."

Brasília, 25 de junho de 2019(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.804.943 - PB (2019/0086838-5)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE JURU
PROCURADOR : DANILO LUIZ LEITE E OUTRO(S) - PB021240

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator):

Trata-se de Recurso Especial (art. 105, III, "a" e "c", da CF) interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região lavrado sob o pálio da seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. IRREGULARIDADES. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MPF EM RELAÇÃO AO MUNICÍPIO. SENTENÇA ANULADA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. ART. 485, VI DO CPC. REMESSA NECESSÁRIA PROVIDA.

1. Remessa necessária em face da sentença que julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, e concedeu a tutela de evidência pretendida para condenar o Município de Juru-PB a dar o devido cumprimento aos ditames legais atinentes à divulgação de informações de interesse público e fazer cumprir o princípio constitucional da publicidade, mediante regularização das pendências verificadas em seu sítio eletrônico.

2. Em que pese o entendimento exposto pelo Federal e seu inquestionável intuito de assegurar o Parquet efetivo cumprimento das disposições legais retrocitadas, o Ministério Público Federal não possui legitimidade ativa para deduzir as pretensões anteriormente aludidas em desfavor do município.

3. 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.

4. O descumprimento da legislação que instituiu as normas de transparência no setor público é questão de interesse apenas da comunidade do Município de Juru-PB ou, no máximo, do Estado da Paraíba, de modo que não há como se falar em interesse federal nesse ponto.

5. A inobservância das exigências de disponibilização de informações de transparência pelo Município de Juru-PB deve desencadear as ações fiscalizatórias do Tribunal de Contas e do Ministério Público, ambos do Estado da Paraíba.

6. Remessa necessária provida para anular a sentença e extinguir o processo sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, inciso VI do CPC/2015.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A parte recorrente, nas razões do Recurso Especial, sustenta que ocorreu, além de divergência jurisprudencial, violação dos arts. 485, VI, do CPC, 59 da Lei Complementar 101/2000, bem como dos arts. 1º e 6º da Lei Complementar 75/1993, pugnando, em suma:

Destarte, conclui-se que o Ministério Público Federal tem interesse e legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública para obrigar o município a cumprir as exigências da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência) e do Decreto nº 7.185/2010.

Contrarrazões não apresentadas (fl. 298).

Decisão de admissibilidade do Recurso Especial às fls. 299-300.

Parecer do Ministério Público às fls. 310-320, com a seguinte ementa:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. FISCALIZAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS TRANSFERIDOS A ENTES MUNICIPAIS. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO POLO ATIVO DA DEMANDA. LEGITIMIDADE ATIVA.

- Parecer pelo conhecimento e provimento do recurso especial.

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.804.943 - PB (2019/0086838-5)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 14.5.2019.

Cuida-se de inconformismo com acórdão do Tribunal de origem que julgou extinto o feito sem resolução do mérito, por reconhecer a ilegitimidade ativa do MPF para entrar com ACP para condenar o Município de Juru/PB a dar o devido cumprimento aos ditames legais atinentes à divulgação de informações de interesse público relacionadas ao repasses de verbas da União.

A irresignação merece prosperar.

Na origem foi proposta Ação Civil Pública visando compelir o município recorrido a cumprir as 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, impondo-se transparência aos gastos públicos, que abrange verbas advindas da União.

Competência da Justiça Federal e legitimidade do MPF

Via de regra, o simples fato de a ação ter sido ajuizada pelo Ministério Público Federal implica, por si só, a competência da Justiça Federal, por aplicação do art. 109, I da Constituição, já que o MPF é parte da União.

Contudo, a questão de uma ação ter sido ajuizada pelo MPF não garante que ela terá sentença de mérito na Justiça Federal, pois é possível que se conclua pela ilegitimidade ativa do *Parquet* Federal, diante de eventual falta de atribuição para atuar no feito.

Ora, o Ministério Público está dividido em diversos ramos, cada um deles com suas próprias atribuições e que encontra paralelo na estrutura do próprio Judiciário. Assim, *grossa modo*, o Ministério Público Federal tem atribuição para atuar apenas naqueles processos que seriam da competência da Justiça Federal em virtude da participação da União, autarquia federal ou sociedade de economia mista; o Ministério Público do Trabalho tem atribuição para atuar nos processos cujo foro seria da Justiça do Trabalho e assim por diante.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A questão é muito bem enfrentada no magnífico voto do saudoso Min. Teori Zavascki no REsp 440.002, que se pede vênica para transcrever na íntegra:

Põe-se em foco, no presente caso, um tema freqüente em nossos pretórios, nem sempre enfrentado com clareza, que é o da distribuição da competência, entre justiça federal e justiça estadual para processar e julgar ações chis públicas destinadas a tutelar direitos transindividuais (coletivos e difusos). As dificuldades para encontrar linha objetiva de orientação se agravam porque, no geral dos casos, não se dá ênfase ao problema que subjaz à questão competencial, que é o da repartição de atribuições entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual. Realmente, também a ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109. L da Constituição, a saber: cabe aos juizes federais processar e julgar "as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho". Ocorre que, nessa espécie de ação, o direito tutelado tem natureza transindividual, a significar que são indeterminados os titulares do direito material. Não estando legitimado, para o pólo passivo, nenhum ente federal, estaria descartada a competência da Justiça Federal? Esta pergunta envolve não uma questão de competência, e sim de legitimidade.

Com efeito, para fixar a competência da Justiça Federal, basta que a ação civil pública seja proposta pelo Ministério Público Federal. Nesse caso, bem ou mal figurará como autor um órgão da União, o que é suficiente para atrair a incidência do art. 109. L da Constituição. Embora sem personalidade jurídica própria, o Ministério Público Federal está investido de personalidade processual, e a sua condição de personalidade processual federal determina a competência da Justiça Federal. É exatamente isso o que ocorre também em mandado de segurança, em habeas-data e em todos os demais casos em que se reconhece legitimidade processual a entes não personalizados: a competência será fixada levando em consideração a natureza (federal ou não) do órgão ou da autoridade com personalidade apenas processual, e essa natureza é a mesma da ostentada pela pessoa jurídica de que faz parte.

Figurando o Ministério Público Federal, órgão da União, como parte na relação processual, a um juiz federal caberá apreciar a demanda, ainda que seja para dizer que não é ele, e sim o Ministério Público Estadual, o que tem legitimização ativa para a causa. Para efeito de competência, como se sabe, pouco importa que a parte seja legítima ou não. A existência ou não da legitimização deve ser apreciada e decidida pelo juiz considerado competente para tanto, o que significa que a questão competencial é logicamente antecedente e eventualmente prejudicial à da legitimidade das partes. Para efeito de competência, o critério *ratione personae* (que é o estabelecido no art. 109. L da CF) é considerado em face apenas dos termos em que foi estabelecida a relação processual. Em outras palavras, para efeito de determinação de competência, o que se leva em consideração é a parte processual o que nem sempre coincide com a parte legítima. Parte processual é a que efetivamente figura na relação processual, ou seja é aquela que pede ou em face de quem se pede a tutela jurisdicional numa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

determinada demanda. Já a parte legítima é aquela que, segundo a lei, deve figurar como demandante ou demandada no processo. A legitimidade ad causam, conseqüentemente, é aferível mediante o contraste entre os figurantes da relação processual efetivamente instaurada e os que, à luz dos preceitos normativos, nela deveriam figurar. Havendo coincidência, a parte processual será também parte legítima; não havendo, o processo terá parte, mas não terá parte legítima.

Reafirma-se, assim, que a simples circunstância de se tratar de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal é suficiente para fixar a competência da Justiça Federal. Por isso mesmo é que se enfatiza que a controvérsia posta não diz respeito, propriamente, à competência para a causa e sim à legitimidade ativa. Competente, sem dúvida, é a Justiça Federal. Cabe agora, portanto, investigar se, à luz do direito, o ajuizamento dessa ação, consideradas as suas características, as suas finalidades e os bens jurídicos envolvidos, é atribuição do Ministério Público Federal ou do Estadual. Concluindo-se pela ilegitimidade daquele, a solução não será a da declinação de competência, mas de extinção do processo sem julgamento de mérito, nos termos do art. 267, VI do CPC.

Quando se trata de repartir competências (legislativas, administrativas ou jurisdicionais), o princípio a ser seguido, decorrente de nosso sistema federativo, é o de reconhecer como da esfera estadual toda a matéria residual, ou seja, a que não estiver conferida, por força de lei ou do sistema ao órgão federal. Para os fins aqui perseguidos, o princípio é o mesmo. Ocorre que a Lei Complementar 75/93, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, que seria a sede normativa adequada para explicitar as atribuições desse órgão (CF, art. 128, § 5º), não foi nada feliz no particular. Os seus artigos 5º e 6º, por exemplo, ao tratar das funções institucionais e da competência do "Ministério Público da União", elencou, na verdade, funções institucionais e competências do próprio Ministério Público, que são também comuns, portanto, às do Ministério Público dos Estados. No ponto que aqui interessa, outorgou-se ao Ministério Público "da União" competência [para "promover o inquérito civil e a ação civil pública", entre outras hipóteses, para a proteção "dos direitos constitucionais" (art. 6º, VII a), "do patrimônio público e social do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico" (VII, b) (...) e de "outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos" (VII d), sem maiores explicitações e, aparentemente, incluindo toda a competência residual. Bem se vê que tais dispositivos não podem ser entendidos na extensão que decorre de sua interpretação puramente literal. Devem, ao contrário, ter seu alcance compreendido à luz do sistema e dos princípios constitucionais, nomeadamente do antes referido princípio federativo.

O limitador implícito na fixação das atribuições do Ministério Público da União é, certamente, o da existência de interesse federal na demanda. Caberá a ele promover, além das ações civis públicas que envolvam matéria de competência da Justiça Especializada da União (Justiça do Trabalho e Eleitoral), todas as que devam ser legitimamente promovidas perante os órgãos Judiciários da União (Tribunais Superiores) e da Justiça Federal (Tribunais Regionais Federais e Juizes Federais). Será da alçada do Ministério Público Federal promover ações civis públicas que sejam da competência federal em razão da matéria – as fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ou organismo internacional (CF. art. 109. ÜI) e as que envolvam disputa sobre direitos indígenas (CF. art. 109, XI) – ou em razão da pessoa – as que devam ser propostas contra a União, suas entidades autárquicas e empresas públicas federais, ou as que uma dessas entidades figure entre os substituídos processuais no pólo ativo (CF. art. 109.1).

Este último ponto merece explicitação. Na ação civil pública, a legitimação ativa é em regime de substituição processual. Versando sobre direitos individuais, com titulares indeterminados, não é possível em regra, verificar a identidade dos substituídos. Há casos, todavia, em que a tutela de direitos difusos não pode ser promovida sem que, ao mesmo tempo, se promova a tutela de direitos subjetivos de pessoas determinadas e perfeitamente identificáveis. É o que ocorre nas ações civis públicas em defesa do patrimônio público ou da probidade administrativa, cuja sentença condenatória reverte em favor das pessoas titulares do patrimônio lesado. Tais pessoas certamente compõem o rol dos substituídos processuais. Havendo, entre elas, ente federal, fica definida a legitimidade ativa do Ministério Público Federal. Mas outras hipóteses de atribuição do Ministério Público Federal para o ajuizamento de ações civis públicas são configuradas quando, por força do princípio federativo, ficar evidenciado o envolvimento de interesses nitidamente federais, assim considerados em razão dos bens e valores a que se visa tutelar.

É o caso dos autos. Aqui a demanda visa a tutelar o meio ambiente em área de manguezaL situada em terrenos de marinha e seus acrescidos, que, nos termos do art. 20. VIL da Constituição, são bens da União, sujeitos ao poder de polícia de autarquia federal, o IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Leis 6.938/81. art. 18. e 7.735/89. art. 4º).

Em suma a competência para a causa é da Justiça Federal, porque se trata de demanda promovida pelo Ministério Público Federal, órgão da União, que está legitimado a promovê-la porque visa a tutelar bens e interesses nitidamente federais, e não estaduais, a saber: o meio ambiente em área que compõe o patrimônio da União e submetida ao poder de polícia de autarquia federal.

Faz-se apenas uma ressalva às considerações traçadas pelo eminente Min. Teori Zavaski no voto acima transcrito. É que se entende que, se o Juiz Federal concluir pela falta de atribuição do Ministério Público Federal não necessariamente ele deverá proferir sentença de extinção do processo sem julgamento do mérito. Diante do princípio constitucional da unidade do Ministério Público, entende-se viável que, se se concluir que o *Parquet* é parte legítima mas não é o MPF que tem atribuição para atuar no feito, pronunciando este fato, o Juiz Federal determine a remessa dos autos ao Juízo Estadual para que neste, o Ministério Público Estadual, entendendo ser o caso, assuma a titularidade da ação.

Conclui-se, então, em síntese, que a presença do Ministério Público Federal é



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

suficiente, por si só, para assegurar a competência da Justiça Federal, mas não basta para assegurar que o processo receba sentença de mérito nesse ramo da Justiça, pois, se não existir atribuição do *Parquet* Federal, o processo deverá ser extinto sem julgamento do mérito por ilegitimidade ativa ou, vislumbrando-se a legitimidade do Ministério Público Estadual ser remetido à Justiça Estadual para que ali prossiga com a substituição do MPF pelo MPE, o que seria viável diante do princípio constitucional da unidade do Ministério Público.

E quando haverá a atribuição do Ministério Público Federal? Em síntese, quando existir interesse federal envolvido, considerando-se como tal um daqueles previstos pelo art. 109 da Constituição, que estabelece a competência da Justiça Federal.

Assim, tendo sido fixado nas instâncias ordinárias que a origem da Ação Civil Pública é a necessidade de prestação de contas de recursos públicos, incluídos aqueles transferidos por ente federal, justifica-se plenamente a atribuição do Ministério Público Federal.

Nesse sentido, confira-se precedente do Pleno do Supremo Tribunal Federal:

Agravo regimental em ação cível originária. Conflito de atribuição entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo. Concorrência de atribuições. Possibilidade. 1. Conflito negativo de atribuições, instaurado pelo Procurador-Geral da República, entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo quanto a investigar irregularidades detectadas pela Controladoria-Geral da União na aplicação de recursos públicos federais no Município de Pirangi/SP. 2. A análise do caso revela não existir o alegado conflito de atribuições, não havendo, ao menos por ora, como identificar atribuição única e exclusiva do Ministério Público Federal ou do Parquet estadual. Foram constatadas várias irregularidades que apontam para níveis de ineficiência administrativa municipal. 3. As falhas apontadas deram-se em programas federais, os quais contam com recursos derivados dos cofres da União, o que, por si só, já resulta em imediato e direto interesse federal na correta aplicação das verbas públicas, haja vista que a debilidade de gestão resulta igualmente na malversação de patrimônio público federal independentemente da efetiva ocorrência de desvio de verbas. No caso de eventual ajuizamento de ação civil pública, por restar envolvido o interesse da União na correta aplicação dos recursos federais, será competente a Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal. Precedente: ACO nº 1.281/SP, Tribunal Pleno. Rel. Min. Caetano de Lencastre, DJe de 14/12/10. 4. Essa atribuição do Parquet federal não exclui, contudo, a atribuição do Ministério Público do Estado de São Paulo de também atuar no presente caso, pois além do dever de zelar pela eficiência administrativa municipal, não se pode descartar, de início, a possibilidade de haver recursos públicos estaduais e municipais envolvidos. 5. O aprimoramento dos mecanismos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de controle da administração pública sempre se demonstra benéfico, sendo dotado cada órgão ministerial de independência suficiente para conduzir as apurações da forma que melhor lhe aprouver. sem que tal situação gere interferência indevida entre ambos. 6. Agravo regimental a que se nega

(ACO 1463 AgR. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI Tribunal Pleno, julgado em 01/12/2011. ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 31-01-2012 PUBLIC 01-02-2012 RT v. 101, a 919.2011 p. 635-650)

Nessa linha de entendimento, precedente desta Segunda Turma sob a relatoria da eminente Min. Eliana Calmon:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ARGUMENTAÇÃO GENÉRICA E DEFICIENTE. SÚMULA 284 STF SÚMULA 208/STJ.

1. É deficiente a fundamentação do especial que não demonstra contrariedade ou negativa de vigência a tratado ou lei federal (Súmula 284 STF).

2. "Compete à justiça federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal" (Súmula 208 do STJ).

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 30.160/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 2011/2013)

Em seu voto, assim se manifestou a Ministra Eliana Calmon:

... tratando-se de malversação de verbas federais, repassadas pela União ao Município de Canoas/RS, para aporte financeiro ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE FNDE. cujo objetivo é atender as necessidades nutricionais de alunos matriculados em escolas públicas, razão pela qual é inquestionável a competência da Justiça Federal e a legitimidade ativa do MPF.

Observa-se que, no referido processo, foi julgado Recurso Extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal que manteve o acórdão do TRF 4ª Região que reconheceu a atribuição do MPF e a competência da Justiça Federal:

Decisão: 1. Trata-se de recurso extraordinário interposto em ação cautelar de indisponibilidade de bens. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

rejeitou as alegações de incompetência da Justiça Federal e de ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal nos termos da seguinte ementa: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E DA UNIÃO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA PRESENÇA DOS REQUISITOS. INDISPONIBILIDADE PATRIMONIAL. PRESERVAÇÃO DO CAPITAL DE GIRO. 1. O Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma política pública concebida e titularizada pela União, que compromete recursos federais objeto de repasse aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 1º), com execução descentralizada existindo interesse federal em razão da natureza dos bens e dos valores jurídicos tutelados, vale dizer, da regularidade do programa, para o qual são destinadas verbas federais. 2. Legitimidade ativa do Ministério Público Federal e da União. 3. Provimento liminar que satisfaz os requisitos para a constrição judicial cautelar. à exceção do montante relativo ao capital de giro da agravante, necessário para o pagamento de verbas trabalhistas e a manutenção das atividades empresariais e limitado ao valor dos prejuízos a serem ressarcidos acaso procedente a ação civil pública de improbidade. (e-STJ. fL 813. doe. 4) No recurso extraordinário, a parte recorrente aponta, com base no art. 102, DL "a", da Constituição Federal, violação ao art. 109. pois (a) o Ministério Público Federal não é legitimado para promover a ação civil pública ou a medida cautelar de indisponibilidade de bens. não sendo a Justiça Federal competente para processá-las e julgá-las; (b) somente quando há interesse da União. será legitimado o Ministério Público Federal e competente a Justiça Federal: (c) no presente caso. a ação civil pública visa à defesa do patrimônio público e da probidade administrativa do Município de Canoas, atribuição que cabe ao Ministério Público do Estado: (d) o valor as verbas federais repassadas aos municípios destinadas à merenda escolar é fixado de acordo com o número de alunos matriculados, de modo que pouco importa à União se a alimentação era oferecida diretamente pela Municipalidade ou por empresa privada: (e) somente poderia ocorrer desvio dos recursos federais repassados à Municipalidade caso ocorresse fraude na informação quanto ao número de alunos, ou se as verbas não fossem utilizadas para o oferecimento da merenda escolar, o que não ocorreu na hipótese em exame: (f) o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) manifestou desinteresse em integrar ação popular idêntica à presente ação civil pública: (g) o FNDE já realizou exame de legalidade das aplicações das verbas federais repassadas, não constatando a ocorrência de irregularidades. Sustenta, ademais, ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Em contrarrazões. a parte recorrida postula, preliminarmente. o não conhecimento do recurso, em razão da impossibilidade de alegação de inofensividade a enunciado de súmula do Superior Tribunal de Justiça. No mérito, pede o desprovimento do recurso. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso extraordinário. 2. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que é ônus do recorrente a demonstração formal e fundamentada de repercussão geral da matéria constitucional discutida no recurso extraordinário, com indicação específica das circunstâncias reais que evidenciem no caso concreto, a relevância econômica, política, social ou jurídica Não bastam portanto, para que seja atendido o requisito previsto nos art. 102 § 3º. da CF e 543-A. § 2º. do CPC", alegações genéricas a respeito do instituto, como a mera afirmação de que (a) a matéria controvertida



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

tem repercussão geral: (b) o tema goza de importância econômica, política, social ou jurídica; (c) a questão ultrapassa os interesses subjetivos da parte ou tem manifesto potencial de repetitividade; (d) a repercussão geral é consequência inevitável de suposta violação a dispositivo constitucional; ou, ainda (e) há jurisprudência pacífica desta Corte quanto ao tema discutido. Nesse sentido: ARE 691.595-AgR. Rei. Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Segunda Turma DJe de 25/22013; ARE 696.347-AgR-segundo. Rei. Min. CÁRMEN LÚCIA- Segunda Turma. DJe de 14/2/2013; ARE 696.263-AgR. Rei. Min. LUIZ FUX. Primeira Turma. DJe de 19/22013; AI 717.821-AgR. Rei. Min. JOAQUIM BARBOSA. Segunda Turma, DJe de 13/8/2012. Ora, no caso, a alegação de repercussão geral não está acompanhada de fundamentação demonstrativa nos moldes exigidos pela jurisprudência do STF. 3. Ademais, o recurso extraordinário não pode ser conhecido quanto à alegada ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Isso porque, não há na fundamentação do apelo, a indicação adequada da questão constitucional controvertida, tendo a parte recorrente deixado de informar de que modo a Constituição foi violada e quais de seus dispositivos foram infringidos. Incide, na espécie, o óbice da Súmula 284 do STF: "é inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia". 4. No mais, o recurso extraordinário não merece ser provido. O Plenário do Supremo Tribunal Federal apreciou hipótese semelhante à presente ao julgar a ACO 1.463-AgR (Rei. Min DIAS TOFFOLI. DJe de 1/22012), conflito de atribuição instaurado entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo relativamente à investigação de irregularidades na aplicação de recursos públicos federais repassados a municípios, entre eles verbas advindas do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Eis a ementa desse acórdão: Agravo regimental em ação cível originária. Conflito de atribuição entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo. Concorrência de atribuições. Possibilidade. 1. Conflito negativo de atribuições, instaurado pelo Procurador-Geral da República, entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo quanto a investigar irregularidades detectadas pela Controladoria-Geral da União na aplicação de recursos públicos federais no Município de Pirangi SP. 2. A análise do caso revela não existir o alegado conflito de atribuições, não havendo, ao menos por ora, como identificar atribuição única e exclusiva do Ministério Público Federal ou do Parquet estadual. Foram constatadas várias irregularidades que apontam para níveis de ineficiência administrativa municipal. 3. As falhas apontadas deram-se em programas federais, os quais contam com recursos derivados dos cofres da União, o que, por si só, já resulta no imediato e direto interesse federal na correta aplicação das verbas públicas, haja vista que a debilidade de gestão resulta igualmente na malversação de patrimônio público federal, independentemente da efetiva ocorrência de desvio de verbas. No caso de eventual ajuizamento de ação civil pública, por restar envolvido o interesse da União na correta aplicação dos recursos federais, será competente a Justiça Federal nos termos do art. 109, I da Constituição Federal. Precedente: ACO nº 1.281 SP, Tribunal Pleno. Rei. Min. Carmen Lúcia. DJe de 1412/10.4. Essa atribuição do Parquet federal não exclui, contudo, a atribuição do Ministério Público do Estado de São Paulo de também atuar no presente caso, pois além do dever de zelar pela eficiência administrativa municipal não se pode descartar, de miao, a possibilidade de haver



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

recursos publicai estaduais e municipais envolvidos. 5. O aprimoramento dos mecanismos de controle da administração pública sempre se demonstra benéfico, sendo dotado cada órgão ministerial de independência suficiente para conduzir as apurações da forma que melhor lhe aprouver. sem que tal situação gere interferência indevida entre ambos. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. Na ocasião, teses muito semelhantes às veiculadas neste recurso extraordinário foram rejeitadas pelo Pleno, nos termos do voto do Ministro relator (...) falece de argumentação a tese expedida pelo agravante de que o Ministério Público Federal somente teria atribuição para averiguar irregularidades quando presente efetivo desvio de verbas federais. excluindo-se. assim os casos de má gestão dos recursos. Ora, a aderência aos programas federais importa na sujeição do ente municipal ao necessário cumprimento dos requisitos mínimos de qualidade na prestação dos serviços previamente estabelecidos em atos normativos infralegais editados pelo Governo Federal. Além disso, enseja o desempenho de atividades fiscalizatórias e sancionatórias pela União quando não atendidas as metas ou quando constatadas irregularidades ou ineficiência na execução do programa. (...) Dessa forma, as irregularidades apontadas deram-se em programas federais, os quais contam com recursos derivados dos cofres da União. o que. por si só, já resulta no imediato e direto interesse federal na correta e eficaz aplicação das verbas públicas, haja vista que a debilidade de gestão resulta igualmente na malversação de patrimônio público federal, independentemente da ocorrência de desvio de verbas. Nesse sentido, recentemente, no julgamento da ACO nº 1.281/SP. de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, esta Corte teve a oportunidade de apreciar caso em que se analisava a atribuição para investigar irregularidades na execução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). em parte subsidiado pela União, no qual se constatou a ineficiência na prestação dos serviços. No caso. o Ministério Público Federal igualmente, alegava que "salvo comprovado desvio de recursos federais sujeitos à prestação de contas perante órgão da administração federal (...) a necessidade de eventual judicialização de demanda a fim de suprir ineficiência e ou improbidade administrativa na execução dos referidos programas [caberia] ao Ministério Público do Estado." Contudo, reconheceu este Supremo Tribunal Federal a presença do interesse do ente central na causa, atraindo abstratamente a competência da Justiça Federal (art. 109. L CF) e portanto, a atribuição do Ministério Público Federal. Confira-se a ementa do julgado: "CONFLITO NEGATIVO DE ATRIBUIÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA PROCESSAR E JULGAR A AÇÃO. PRECEDENTES. CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES. APURAÇÃO DE SUPOSTAS IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DO PRONAF. INTERESSE DA UNIÃO. ART. 109. INC. L DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ATRIBUIÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL" (ACO nº 1.281SP, Tribunal Pleno. Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 14/12/10). Esclarecedoras as considerações da eminente Ministra Cármen Lúcia, em seu voto: "Esse risco que. em essência, relaciona-se à porcentagem subsidiada pela União evidencia, a um só tempo, seu interesse na escorreita aplicação dos recursos federais disponibilizados, no cumprimento das normas disciplinadoras da matéria e. ainda, na consecução integral dos objetivos



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

traçados para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf. que direta ou indiretamente compõe o conjunto de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida de grupos sociais menos favorecidos. (...) 8. Caracterizado o interesse da União na apuração de eventuais desvirtuamentos na execução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf. nos termos do art. 109, inc. L da Constituição da República, há que se reconhecer competência da Justiça Federal a instância na qual o Ministério Público Federal desempenha suas relevantes atribuições/"

Ln prescindível portanto, a presença do Ministério Público Federal na verificação das irregularidades apontadas no presente conflito de atribuições. Até mesmo porque, no caso de eventual ajuizamento de ação civil pública por restar envolvido o interesse da União na correta aplicação dos recursos federais, será competente a Justiça Federal, nos termos do art. 109. L da Constituição Federal. No presente caso. o Ministério Público Federal ajuizou a ação civil pública a que está vinculada esta medida de indisponibilidade de bens sob a razão de que os gestores do Município de Canoas teriam desviado verbas do PNAE por meio de fraudes e irregularidades ocorridas no procedimento de licitação para a terceirização do fornecimento da merenda escolar. O TRF da 4ª Região decidiu pela existência de interesse da União nos seguintes termos: O Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma política pública concebida e titularizada pela União, que compromete recursos federais objeto de repasse aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 1º). Be tem execução descentralizada, mediante o depósito em conta-corrente de recursos federais, montante a ser incluído nos orçamentos dos beneficiados (no caso. ente municipal) (art. 2º). O beneficiado deve prestar contas do total dos recursos recebidos (art. 4º). inclusive perante o Tribunal de Contas da União, o FNDE e o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (art. 4º. § 5º). A vinculação e os deveres do ente beneficiado perante a União. portanto, não se resumem à habilitação para o recebimento de verbas federais, que reforçarão o orçamento municipal. Este liame permanece, inclusive após o depósito em conta-corrente. O PNAE. aliás, é expressamente caracterizado como política pública da União com execução descentralizada (artigo 2º), o que afasta a subsunção deste caso à hipótese da Súmula 209 do STJ. Com efeito, se tratando de execução descentralizada de política nacional, não se verifica a premissa de que os recursos se desvinculariam da esfera jurídica da União e passariam a ser exclusivamente patrimônio municipal. Deste modo. apresenta-se causa que envolve interesse federal em razão da natureza dos bens e dos valores jurídicos tutelados, vale dizer, a regularidade do Programa Nacional de Alimentação Escolar, para o qual são destinadas verbas federais. Tanto que o artigo 5º, § 2º, da MP 2.178-36/2001. que dispõe sobre o repasse de recursos do PNAE. aponta o FNDE. o controle interno da União e o Ministério Público Federal como órgãos destinatários de denúncias de irregularidades identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PNAE. A desnecessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, sendo os recursos depositados diretamente em conta-corrente específica (art. 2º), não desnaturaliza o caráter descentralizado da política, nem significa incorporação automática ao erário municipal sem qualquer vinculação com o ente federal. Ademais, também não afasta o dever de prestação de contas, explicitamente estampado na legislação, como referi no parágrafo anterior. Esta diretriz - poder fiscalizatório e conseqüente dever de prestação de contas (atribuição a ser exercida pelo FNDE.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

expressamente prevista no § 4º do artigo 4º) -. inclusive, animou a edição da Súmula 208 do Superior Tribunal de Justiça, segundo a qual "Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal." (STJ. fls. 776777, doe. 4) O acórdão recorrido, como se vê, encontra-se em conformidade com o entendimento manifestado pelo Plenário desta Corte. Assim, reconhece-se a legitimidade ativa do Ministério Público Federal e, por consequência, a competência da Justiça Federal processar e julgar a demanda. 5. Diante do exposto, nego seguimento ao recurso extraordinário. Publique-se. Intime-se. Brasília. 30 de setembro de 2015. Ministro Teori Zavascki Relator Documento assinado digitalmente

(RE 807496. Relatora): Min. TEORI ZAVASCKI. julgado em 30/09/2015, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-200 DIVULG 05/10/2015 PUBLIC 06/10/2015)

Tratando-se da fiscalização de recursos que inclui aqueles provenientes da União, sujeitos, inclusive, à fiscalização de entes federais, indubitável a atribuição do Ministério Público Federal para atuar no feito e, consequentemente, enquadrando-se o MPF na relação de agentes trazida no art. 109, I, da Constituição, a competência é da Justiça Federal.

Nesse sentido:

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESENÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO POLO ATIVO QUE POR SI SÓ ATRAI A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, EMBORA, EM TESE, POSSA SE CONFIGURAR HIPÓTESE DE ILEGITIMIDADE ATIVA DIANTE DA FALTA DE ATRIBUIÇÃO DO RAMO ESPECÍFICO DO PARQUET. USO IRREGULAR DE RECURSOS REPASSADOS PELO FNDE AO MUNICÍPIO PARA APLICAÇÃO NO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. PREVISÃO LEGAL DE FISCALIZAÇÃO PELO FNDE E PELO TCU. INTERESSE DE ENTE FEDERAL. ATRIBUIÇÃO DO MPF E COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. INÉPCIA DA INICIAL NÃO CONFIGURADA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. PENA APLICADA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. CONFIGURAÇÃO DO ATO ÍMPROBO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. INADEQUAÇÃO DA PENA DE MULTA AO DISPOSTO NO ART. 12, II, DA LEI 8.429/1992. REFORMA DO ACÓRDÃO RECORRIDO APENAS NESSE ASPECTO. HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Na origem, trata-se de Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal contra ex-prefeito municipal, funcionário público e particular em razão de alegadas irregularidades na gestão de recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Educação, à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar nos exercícios de 1997 a 2000.

O AJUIZAMENTO DE AÇÃO PELO MINISTÉRIO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PÚBLICO FEDERAL POR SI SÓ ATRAI A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL, PODENDO-SE COGITAR APENAS DE EVENTUAL FALTA DE ATRIBUIÇÃO DO PARQUET FEDERAL

2. Sendo o Ministério Público Federal órgão da União, qualquer ação por ele ajuizada será da competência da Justiça Federal, por aplicação direta do art. 109, I, da Constituição. Todavia, a presença do MPF no polo ativo é insuficiente para assegurar que o processo receba sentença de mérito na Justiça Federal, pois, se não existir atribuição do Parquet federal, o processo deverá ser extinto sem julgamento do mérito por ilegitimidade ativa ou, vislumbrando-se a legitimidade do Ministério Público Estadual, ser remetido a Justiça Estadual para que ali prossiga com a substituição do MPF pelo MPE, o que se mostra viável diante do princípio constitucional da unidade do Ministério Público.

3. O MPF não pode livremente escolher as causas em que será ele o ramo do Ministério Público a atuar. O Ministério Público está dividido em diversos ramos, cada um deles com suas próprias atribuições e que encontra paralelo na estrutura do próprio Judiciário. O Ministério Público Federal tem atribuição somente para atuar quando existir um interesse federal envolvido, considerando-se como tal um daqueles abarcados pelo art. 109 da Constituição, que estabelece a competência da Justiça Federal.

VERSANDO A AÇÃO SOBRE ALEGADA MÁ-APLICAÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, CONFIGURA-SE A ATRIBUIÇÃO DO MPF E A COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

4. Fixado nas instâncias ordinárias que a origem da Ação Civil Pública é a alegada malversação de recursos públicos transferidos por ente federal (FNDE), justifica-se plenamente a atribuição do Ministério Público Federal. Precedentes do STF.

5. "1. Conflito negativo de atribuições, instaurado pelo Procurador-Geral da República, entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado de São Paulo quanto a investigar irregularidades detectadas pela Controladoria-Geral da União na aplicação de recursos públicos federais no Município de Pirangi/SP.... 3. As falhas apontadas deram-se em programas federais, os quais contam com recursos derivados dos cofres da União, o que, por si só, já resulta no imediato e direto interesse federal na correta aplicação das verbas públicas, haja vista que a debilidade de gestão resulta igualmente na malversação de patrimônio público federal, independentemente da efetiva ocorrência de desvio de verbas. No caso de eventual ajuizamento de ação civil pública, por restar envolvido o interesse da União na correta aplicação dos recursos federais, será competente a Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal. Precedente: ACO nº 1.281/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 14/12/10. ..." (STF, ACO 1.463 AgR, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, p. 01-02-2012).

6. Tratando-se de verbas do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, o interesse de entes federais decorria, inclusive, do art. 5º da Medida Provisória 2.178-36/2001, então vigente, que estabelecia que a fiscalização dos recursos relativos a esse programa era de competência do TCU e do FNDE.

7. Precedente específico relativo à competência da Justiça Federal e atribuição do MPF em caso de repasse de recursos do FNDE destinados ao



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PNAE: AgRg no AREsp 30.160/RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 20/11/2013. Colhe-se do voto da relatora que "... tratando-se de malversação de verbas federais, repassadas pela União ao Município de Canoas/RS, para aporte financeiro ao Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE/FNDE, cujo objetivo é atender as necessidades nutricionais de alunos matriculados em escolas públicas, razão pela qual é inquestionável a competência da Justiça Federal e a legitimidade ativa do MPF".

8. Apesar de o FNDE ter afirmado não ter interesse em ser incluído na relação processual, em manifestação cuja conclusão não parece poder ser extraída dos argumentos, tratando-se da correta aplicação de recursos federais sujeitos à fiscalização do próprio FNDE e do TCU, indubitável a atribuição do Ministério Público Federal para atuar no feito e, enquadrando-se o MPF na relação de agentes trazidas no art. 109, I, da Constituição, a competência da Justiça Federal. TESES RECURSAIS

9. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC/1973.

10. Não se configura inépcia da inicial se a petição contém a narrativa dos fatos configuradores, em tese, da improbidade administrativa. Sob pena de esvaziar a utilidade da instrução e impossibilitar a apuração judicial dos ilícitos nas ações de improbidade administrativa, a petição inicial não precisa descer a minúcias do comportamento de cada um dos réus. Basta a descrição genérica dos fatos e imputações.

11. Na hipótese dos autos, a referida descrição é suficiente para bem delimitar o perímetro da demanda e propiciar o pleno exercício do contraditório e do direito de defesa.

12. Caso em que o Tribunal de origem concluiu, com base na prova dos autos, que os recorrentes praticaram os atos ímprobos descritos nos arts. 10, caput, I, VIII e XI, da Lei 8.429/1992. A alteração desse entendimento implica reexame de fatos e provas, obstado pelo teor da Súmula 7/STJ.

13. Com relação à alegação de que não houve a descrição concreta do elemento subjetivo, verifica-se que o Tribunal de origem reconheceu a sua presença: "A propósito, corroborando a sentença, o Ministério Público Federal, pelo Procurador Regional da República Antonio Carlos Alpino Bigonha, concluiu que houve locupletamento ilícito dos réus, com lesão na aplicação dos recursos repassados pelo FNDE;" (fl. 770, grifo acrescentado).

14. A jurisprudência do STJ consolidou-se no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático- probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais em que é manifesta a desproporcionalidade das sanções aplicadas, o que não é o caso vertente.

15. Impossibilidade de fixação da pena de multa civil para atos de improbidade administrativa que causam lesão ao Erário em valor fixo, sem prévia apuração do valor do dano, já que o art. 12, II, da Lei 8.429/1992 prevê para tal hipótese que a pena seja estipulada tendo esse como parâmetro.

16. Em que pese não se conhecer a real extensão do dano, já que determinada sua apuração em liquidação, o acórdão recorrido atesta sua existência consignando a ocorrência de superdimensionamento das necessidades do município, com aquisição de vultosas quantias ao longo de todo o mandato do então prefeito, além da realização de pagamentos para serviços não prestados.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Em virtude de terem sido causados prejuízos ao longo de anos e diante da gravidade dos fatos praticados, a multa para o recorrente Marivando Fagundes de Souza deve ser fixada em duas vezes o valor do dano, a ser apurado em liquidação. Todavia, para que não haja reformatio in pejus, a multa não poderá ultrapassar o montante estabelecido pelo Tribunal de origem.

CONCLUSÃO

17. Recurso Especial de Mário de Souza Porto parcialmente conhecido e não provido e Recurso Especial de Marivando Fagundes de Souza parcialmente conhecido e provido apenas para arbitrar a multa civil em duas vezes o valor dos danos, a ser apurado em liquidação, limitando-a, porém, ao valor estabelecido pelo Tribunal de origem.

(REsp 1.513.925/BA, Segunda Turma, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 13/9/2017).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ARGUMENTAÇÃO GENÉRICA E DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. SÚMULA 208/STJ.

1. É deficiente a fundamentação do especial que não demonstra contrariedade ou negativa de vigência a tratado ou lei federal (Súmula 284/STF).

2. "Compete à justiça federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal" (Súmula 208 do STJ).

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 30.160/RS, Segunda Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJ 20/11/2013).

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DISSÍDIO NOTÓRIO.

1. Os arts. 8º, inc. III e art. 26, § 3º da Lei n. 6.385/1976, arts. 10, IX e 11, VII, da Lei n. 4.595/1964; e art. 81, parágrafo único, inc. I, da Lei 8.078/1990, tidos por violados, não possuem aptidão suficiente para infirmar o fundamento central do acórdão recorrido - a competência para apreciação da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal - , o que atrai a incidência analógica da Súmula 284 do STF, do seguinte teor: É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia.

2. A ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da Constituição, segundo a qual cabe aos juízes federais processar e julgar "as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho". Assim, figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

para a causa é da Justiça Federal.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e nesta parte provido para determinar o prosseguimento do julgamento da presente ação civil pública na Justiça Federal.

(REsp. 1.283.737/DF, Rel. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 25/3/2014).

Assim, o aresto hostilizado destoa da jurisprudência do STJ, que se firmou no sentido de que, em se tratando de malversação de verbas federais, repassadas pela União, é inquestionável a competência da Justiça Federal e a legitimidade ativa do Ministério Público Federal.

Deveras, a competência federal é tão patente que o art. 73-C da Lei de Responsabilidade Fiscal (incluído pela LC 131/2009) 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 101/2000, isto é, o não recebimento das transferências voluntárias enquanto perdurar essa irregularidade.

Há, portanto, inquestionável supremacia do interesse nacional da União nessas ações, uma vez que, entre o volume de recursos que municípios e estados administram, há expressivo montante de recursos federais, em consequência das características do nosso federalismo.

Ademais, a Lei Orgânica do Ministério Público da União – LC 75/1993 –, que, entre outros aspectos, disciplina a atuação dos seus membros, conferindo-lhes prerrogativas para a defesa dos direitos de uma coletividade de indivíduos e do efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública, objeto do recurso em exame.

Cita-se:

“Art. 1º O Ministério Público da União, organizado por esta lei Complementar, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis.

Art. 2º Incumbem ao Ministério Público as medidas necessárias para garantir o respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição Federal.

...

Art. 6º Compete ao Ministério Público da União:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para:

a) a proteção dos direitos constitucionais;

(...) c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor;

d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos;”

Assim, ressalta-se que a demanda proposta pelo *Parquet* Federal veicula típico interesse transindividual, que ultrapassa a esfera pessoal dos indivíduos envolvidos e atinge uma coletividade de pessoas, repercutindo no interesse público e no respeito aos princípios da transparência e publicidade de gastos públicos envolvendo a aplicação de verbas federais, e a proteção ao Erário.

Não é possível afastar, portando, a legitimidade do *Parquet* Federal para a propositura de Ação Civil Pública que visa compelir o município agravado a cumprir as 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, impondo-se transparência aos gastos públicos, dever da Administração prestar contas aos cidadãos.

Por conseguinte, considerando a possível repercussão do eventual descumprimento das prescrições legais citadas sobre repasses de verbas da União, reconhece-se a legitimidade do MPF para propor a presente ACP e fixa-se a competência da Justiça Federal para este caso, haja vista o entendimento cristalizado pelo STF e pelo STJ.

Pelo exposto, **dá-se provimento ao Recurso Especial.**

É o **voto.**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2019/0086838-5

REsp 1.804.943 / PB

Números Origem: 08001824420164058203 124004000119201540 8001824420164058203

PAUTA: 25/06/2019

JULGADO: 25/06/2019

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. NÍVIO DE FREITAS SILVA FILHO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE JURU
PROCURADOR : DANILO LUIZ LEITE E OUTRO(S) - PB021240

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Infração Administrativa - Multas e demais Sanções

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 Og Fernandes, Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.