



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.216.439 - CE (2010/0184352-3)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : FRANCISCA DAS CHAGAS MENDES
ADVOGADO : EGINARDO DE MELO ROLIM FILHO E OUTRO(S)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VERBA FEDERAL TRANSFERIDA AO MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. Cuida-se, na origem, de ação de improbidade proposta pelo Ministério Público Federal em razão de irregularidades na aplicação da verba federal (do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE) transferida a município.

2. O Tribunal de origem entendeu que o Ministério Público Federal é parte ilegítima para a propositura da ação de improbidade, por se tratar de verba municipal.

3. Ainda que a verba federal tenha sido incorporada ao patrimônio do município, não há como negar que remanesce interesse jurídico à União em saber se a parte a que se vinculou por meio de convênio cumpriu, ou não, o acordado.

4. Existe, no presente caso, uma espécie de legitimidade ativa concorrente, alternativa ou disjuntiva entre a União e o Município, entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, não sendo cabível extinguir o processo advindo de ação de improbidade ou ação civil pública proposta por qualquer destes entes, já que todos têm interesse na apuração das irregularidades.

5. Precedente: REsp 1.070.067/RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 2.9.2010, DJe 4.10.2010.

Recurso especial provido, para reconhecer a legitimidade do Ministério Público Federal e determinar o regular prosseguimento da ação no juízo "a quo".

ACÓRDÃO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 Sr. Ministro-Relator, sem destaque."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin (Presidente), Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 1º de setembro de 2011(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.216.439 - CE (2010/0184352-3)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : FRANCISCA DAS CHAGAS MENDES
ADVOGADO : EGINARDO DE MELO ROLIM FILHO E OUTRO(S)

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de recurso especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, com fundamento na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 5ª REGIÃO, conforme a seguinte ementa (fls. 480/486-e):

"PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE. VERBAS FEDERAIS TRANSFERIDAS E INCORPORADAS AO PATRIMÔNIO DO MUNICÍPIO. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. APELAÇÃO PREJUDICADA."

O recorrente alega violação do art. 3º do Código de Processo Civil; e do art. 5º, V, "a" e "b", da Lei Complementar 75/93.

Apresentadas as contrarrazões às fls. 497/503-e, sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fl. 505-e).

O Ministério Público Federal opina pelo provimento do recurso especial, conforme a seguinte ementa (fls. 517/521-e):

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DESVIO DE RECURSOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO FIRMADO ENTRE A UNIÃO E MUNICÍPIO. INCORPORAÇÃO DA VERBA PELO ENTE MUNICIPAL. IRRELEVÂNCIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. INTERESSE MANIFESTADO PELA UNIÃO NO FEITO. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, EM CONCORRÊNCIA COM OUTROS ENTES. RETORNO DOS AUTOS À PRIMEIRA INSTÂNCIA. PRECEDENTE DO STJ (REsp 1070067/RN, DJE 4.10.2010). RECURSO PROVIDO."

1 - Uma vez manifestado o interesse da União em acompanhar o feito, a Justiça Federal é competente para processar e julgar ação



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de improbidade que, por consequência, deve ser proposta pelo Ministério Público Federal.

2 - Os verbetes nº 208 e 209 da Súmula do STJ estão baseados em causas penais, não sendo completamente apropriadas as suas aplicações a lides relacionadas a atos de improbidade administrativa que dizem respeito a supostos desvios de recursos da educação, que é, antes de tudo, uma política pública nacional, e não apenas federal ou municipal.

3 - Ainda que a verba federal tenha sido incorporada ao patrimônio do município, não há como negar que remanesce interesse jurídico à União em saber se a parte a quem se vinculou por meio de convênio cumpriu, ou não, o acordado.

4 - Se é possível vislumbrar a existência de uma legitimidade ativa concorrente/alternativa/disjuntiva entre a União e o município, entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, não é cabível extinguir processo advindo de ação de improbidade proposta por qualquer destes entes; já que todos têm interesse na apuração das irregularidades.

5 - Parecer pelo provimento do recurso especial."

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.216.439 - CE (2010/0184352-3)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VERBA FEDERAL TRANSFERIDA AO MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

1. Cuida-se, na origem, de ação de improbidade proposta pelo Ministério Público Federal em razão de irregularidades na aplicação da verba federal (do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE) transferida a município.

2. O Tribunal de origem entendeu que o Ministério Público Federal é parte ilegítima para a propositura da ação de improbidade, por se tratar de verba municipal.

3. Ainda que a verba federal tenha sido incorporada ao patrimônio do município, não há como negar que remanesce interesse jurídico à União em saber se a parte a que se vinculou por meio de convênio cumpriu, ou não, o acordado.

4. Existe, no presente caso, uma espécie de legitimidade ativa concorrente, alternativa ou disjuntiva entre a União e o Município, entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, não sendo cabível extinguir o processo advindo de ação de improbidade ou ação civil pública proposta por qualquer destes entes, já que todos têm interesse na apuração das irregularidades.

5. Precedente: REsp 1.070.067/RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 2.9.2010, DJe 4.10.2010.

Recurso especial provido, para reconhecer a legitimidade do Ministério Público Federal e determinar o regular prosseguimento da ação no juízo "a quo".



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Preliminarmente, o recurso merece conhecimento pela alínea "a" do permissivo constitucional, porquanto a interpretação do art. 3º do Código de Processo Civil foi devidamente prequestionada no acórdão recorrido, ainda que de forma sucinta (fls. 483).

A questão jurídica apresentada neste recurso especial refere-se à legitimidade do Ministério Público Federal em propor ação de improbidade administrativa em face de servidora municipal na gestão de recursos federais transferidos para o Município de Fortaleza.

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região entendeu que o Ministério Público Federal é parte ilegítima para a propositura da ação, pois *"a tese da ilegitimidade do Ministério Público Federal para propor ação de improbidade no caso de malversação de verba repassada pela União e incorporada ao patrimônio municipal é amplamente acolhida pelo Eg. Superior Tribunal de Justiça"* (fls. 482). Cita, como fundamento, o REsp 1.024.648/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 22/4/2008, DJe 21/5/2008.

Importante frisar que o julgado utilizado como paradigma apenas afirma que o Município tem legitimidade para a propositura de ação que visa reparar danos sofridos pela malversação de verba liberada pelo governo Federal ao Município, **não excluindo** a legitimidade da União ou do Ministério Público Federal, conforme trecho do acórdão paradigma (REsp 1.024.648), que transcrevo:

"A verba liberada, por meio do convênio firmado com a Fundação Nacional de Saúde, foi incorporada ao erário municipal (tendo sido creditada em conta-corrente na data de 11/06/2002), detendo, pois, o Município a legitimidade para perseguir judicialmente a reparação pelos danos sofridos".

Portanto, a premissa utilizada pelo acórdão recorrido, qual seja, o caso paradigma no REsp 1024648, não é válida para o presente. Isto porque o Ministério Público Federal **também** detém legitimidade para questionar a má-utilização de verbas públicas advindas de recursos federais.

Com efeito, conforme parecer de fls. 519, *"ainda que a verba federal tenha sido incorporada ao patrimônio do município, não há como negar que remanesce interesse jurídico à União em saber se a parte a que se vinculou por meio de convênio cumpriu, ou não, o acordado."*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Existe, no presente caso, *"uma espécie de legitimidade ativa concorrente, alternativa ou disjuntiva entre a União e o Município, entre o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual, não sendo cabível extinguir o processo advindo de ação de improbidade proposta por qualquer destes entes, já que todos têm interesse na apuração das irregularidades."* (fls. 519)

Neste mesmo sentido, caso análogo recém julgado pela Segunda Turma, da relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, que transcrevo:

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO MUNICÍPIO-UNIÃO. MÁ APLICAÇÃO E/OU DESVIO DE VERBAS CONVENIADAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE ATIVA DISJUNTIVA. (...)

2. No mais, esta Corte Superior, decidindo inúmeros conflitos de competência, entende que, uma vez incorporada a verba advinda de convênios firmados com a União ao patrimônio municipal, a competência para apreciação e julgamento do feito é da Justiça Estadual, pois a União perde interesse no controle da destinação e uso da verba pública. A este propósito, inclusive, vieram as Súmula n. 208 e 209 do Superior Tribunal de Justiça.

3. A mesma lógica pode ser aplicada à presente demanda, cuja controvérsia diz respeito à legitimidade de Município para ajuizar ação civil pública por improbidade administrativa em face de ex-Prefeito para obter o ressarcimento de valores referentes a convênio celebrado entre o Município e a União com o objetivo de estabelecer condições para erradicação do mosquito da dengue (bem como a condenação do agente político em outras sanções da Lei de Improbidade Administrativa).

4. Ora, se os valores conveniados foram efetivamente repassados, passaram a constituir receitas correntes do Município, a teor do art. 11 da Lei n. 4.320/64, razão pela qual pode vir a constituir dano ao erário municipal o gasto desvinculado dos termos do convênio.

5. Aliás, mesmo que assim não fosse, o Município tem interesse legítimo e próprio em ver cumpridos os termos do convênio por ele firmado, mesmo que a verba ainda não tivesse sido efetivamente incorporada a seu patrimônio. Sob esta perspectiva (que já foge um pouco da adotada pelas Súmulas n. 208 e 209 desta Corte Superior, mas é igualmente válida), **também a União poderia ajuizar ação civil pública por improbidade administrativa, na medida em que lhe interessa saber se a parte a quem se vinculou na via do**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

convênio adimpliu com seus requisitos (notadamente a destinação vinculada dos recursos).

6. Uma advertência: os verbetes sumulares invocados de início foram cunhados com base em demandas penais, notadamente no que tange à definição de competência para processamento de crimes contra o patrimônio, que, como se sabe, segundo a jurisprudência desta Corte Superior, requerem, sob a luz dos princípios da estrita proteção de bens jurídicos e da lesividade, prejuízo de natureza eminentemente econômica. Não é mesmo possível, pois, aqui, a incidência perfeita dessas súmulas, sem qualquer temperamento.

7. É que o interesse processual na ação civil pública por improbidade administrativa transcende a mera aferição do patrimônio econômico. Simples a visualização desta conclusão na espécie: o combate à proliferação do mosquito da dengue insere-se no contexto de uma política pública de saúde de espectro nacional, envolvendo medidas de cooperação entre os entes federados, razão pela qual não é e sustentável alegar que a União não tem interesse jurídico - da mesma forma que o é alegar que o Município envolvido também não o tem. Trata-se de legitimidade ativa disjuntiva.

8. Sob um ou outro ângulo, tanto o Município como a União são parte legítimas para propor ação civil pública como a presente. O que é preciso guardar certa atenção, sem dúvidas, é para o fato de que, conforme se constate a presença de um, de outro ou de ambos, poderá se observar uma mudança de competência para processamento e julgamento do feito, com destaque para o que dispõe o art. 109, inc. I, da Constituição da República vigente.

9. Recurso especial parcialmente provido, determinando o retorno dos autos à origem a fim de que lá se desenvolva regularmente a ação intentada."

(REsp 1.070.067/RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 2.9.2010, DJe 4.10.2010.)

Cuidando-se de ação de improbidade por irregularidades detectadas na aplicação da verba federal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o Ministério Público Federal tem o dever constitucional de investigar se o dinheiro público foi corretamente empregado, nos termos do convênio firmado entre a União e o Município.

Aplica-se, por analogia, a Súmula 208 do Superior Tribunal de Justiça, que determina ser da competência da Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas no órgão federal.

Nesta linha de raciocínio, compete aos Procuradores da República officiar nos juízos federal, nos termos do art. 70 da Lei Complementar n. 75/93.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Portanto, deve o Ministério Público Federal utilizar os instrumentos jurídicos cabíveis para combater o ilícito ocorrido.

Assim, tratando-se de verba federal transferida ao município, e existindo malversação destes recursos, pode o Ministério Público Federal ajuizar ação por ato de improbidade administrativa, na medida em que lhe compete constitucionalmente zelar pelo patrimônio público.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial, para reconhecer a legitimidade do Ministério Público Federal e determinar o regular prosseguimento da ação no juízo "a quo".

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2010/0184352-3

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.216.439 / CE

Número Origem: 200681000186324

PAUTA: 01/09/2011

JULGADO: 01/09/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro HERMAN BENJAMIN

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : FRANCISCA DAS CHAGAS MENDES
ADVOGADO : EGINARDO DE MELO ROLIM FILHO E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Improbidade Administrativa - Dano ao Erário

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 Sr. Ministro-Relator, sem destaque."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin (Presidente), Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.