



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.219.706 - MG (2010/0190081-7)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE RIO ESPERA**
ADVOGADO : **TIAGO SIQUEIRA MOTA**

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. ATO ADMINISTRATIVO DE TRANSFERÊNCIA DE SERVIDORES. DESVIO DE FINALIDADE. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 129, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SÚMULA 329/STJ.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra o Município de Rio Espera, em decorrência de suposta improbidade administrativa que envolve desvio de finalidade na remoção de servidoras públicas aprovadas por concurso público para atender interesse político.

2. A suposta conduta amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois vai de encontro aos princípios da *moralidade administrativa* e da *legalidade* (patrimônio público imaterial).

3. O Ministério Público possui legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública com o intuito de combater a prática da improbidade administrativa.

4. Condutas ímprobas podem ser deduzidas em juízo por meio de Ação Civil Pública, não havendo incompatibilidade, mas perfeita harmonia, entre a Lei 7.347/1985 e a Lei 8.429/1992, respeitados os requisitos específicos desta última (como as exigências do art. 17, § 6º). Precedentes do STJ.

5. Recurso Especial provido.

ACÓRDÃO

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

Brasília, 15 de março de 2011(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.219.706 - MG (2010/0190081-7)

RELATOR : MINISTRO HERMAN BENJAMIN
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE RIO ESPERA
ADVOGADO : TIAGO SIQUEIRA MOTA

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, "a", da Constituição da República, contra acórdão assim ementado:

PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE DIREITO INDIVIDUAL DE SERVIDOR PÚBLICO. INADMISSIBILIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE ATIVA.

- Não é lícito que o Ministério Público ocupe-se de ajuizar ação civil pública que objetiva a tutela de direito individual disponível de servidor público, especialmente em caso de remoção ou mudança de jornada de trabalho. V.V.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO ADMINISTRATIVO DE TRANSFERÊNCIA DE SERVIDORES. SUPOSTO CARÁTER PUNITIVO. DESVIO DE FINALIDADE. LESÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA. LEGITIMIDADE ATIVA 'AD CAUSAM' DO MINISTÉRIO PÚBLICO. EXEGESE CONSTITUCIONAL. PRECEDENTES DO STJ. SENTENÇA CASSADA.

Solidificada por precedentes das Cortes Superiores, a moderna interpretação dos artigos 1º da Lei nº. 7.347/85 e 17 da Lei nº. 8.429/92, a partir do que dispõe o artigo 129, inciso III, da Constituição da República de 1988 e o artigo 25 da Lei Orgânica do Ministério Público, expõe que o Ministério Público detém legitimidade para promover a ação civil pública visando proteger o patrimônio público, incluindo-se a ação ajuizada em desfavor do Município de Rio Espera, onde teria ocorrido desvio de finalidade do ato de transferência dos servidores, causando com isso, lesão ao patrimônio público e à moralidade administrativa (fl. 202).

Os Embargos de Declaração foram acolhidos nos seguintes termos (fl. 203):

PROCESSO CIVIL. EMBARGOS DECLARATÓRIOS. OMISSÃO. IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DO RESULTADO DO JULGAMENTO.

- Os embargos declaratórios devem ser acolhidos quando existe a omissão apontada pelo recorrente que, no entanto, não autoriza a modificação do resultado do julgamento anterior.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O recorrente alega violação dos arts. 1º, IV, da Lei 7.347/85; 25, IV, "a" e "b", da Lei 8.625/93; 6º, VII, "b", da Lei Complementar 75/93 c/c o art. 80 da Lei 8.625/93.

O Ministério Público alega ter legitimidade para atuar na ação de anulação de atos administrativos - transferência de servidores com desvio de finalidade - cumulada com obrigação de não-fazer, cessar a prática ilícita (fl. 242), sob o fundamento de que lhe é legítimo atuar em "toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão aos princípios da administração pública)" (fl. 243).

Conclui:

No presente caso, é inquestionável que, muito embora as condutas praticadas tenham sido contra particulares, o interesse de toda a comunidade restou violado, já que o Prefeito Municipal violou, em tese, princípios da administração pública e da moralidade administrativa, ao exceder os limites de seu exercício funcional, transferindo as servidores públicas municipais deliberadamente, sem que houvesse interesse público.

Por essa razão, embora a ação interesse de forma indireta aos servidores, a lide revela a existência de pretensão difusa por toda a sociedade, qual seja, a defesa do patrimônio público, o qual é formado por todas as espécies de bens pertencentes à administração e à comunidade. (fls. 243-244, e-STJ)

Contra-razões apresentadas às fls. 275-280.

O Ministério Público Federal opina pelo conhecimento e provimento do recurso (fls. 336-342).

É o **relatório**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.219.706 - MG (2010/0190081-7)

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Os autos foram recebidos neste Gabinete em 12.01.2011.

Cuida-se de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra o Município de Rio Espera. Dá-se notícia da ocorrência de suposta improbidade administrativa envolvendo remoção de servidoras públicas, aprovadas por concurso público, por interesse político para que essas vagas fossem preenchidas por servidores não concursados.

A celeuma cinge-se à legitimidade do Ministério Público para propor essa ação.

O Tribunal do Estado de Minas Gerais manteve o entendimento da sentença declarando a ilegitimidade do Ministério Público para atuar na presente ação, *in verbis* (fls. 206 e 218):

Diante da apontada suspeita de desvio de finalidade nos atos de transferência dos servidores e da possível ofensa ao patrimônio público e à moralidade administrativa, era de se esperar do Ministério Público o ajuizamento de ação deste tipo, o que não quer dizer que o pedido de retorno dos servidores ao seu local de trabalho deva ser julgado procedente ou improcedente. Isto dependerá da análise das provas. A constatação da ocorrência de atos praticados com desvio de finalidade deve se dar em sede de julgamento do mérito e não em sede preliminar, *data venia*.

(...)

Na espécie em exame, soa nítido que os interesses mencionados na inicial são tipicamente individuais e sem a conotação de indisponíveis, na medida em que abrangem situações fáticas a envolver determinados servidores públicos e a sua relação com a administração.

Não há, portanto, dimensão social ou homogeneidade nos interesses declinados na inicial que motive a intervenção do Ministério Público em detrimento da Defensoria Pública ou da Advocacia, a quem incumbiria, na carência de recursos ou não, a representação processual dos interesses dos citados servidores.

Por conseguinte, se ocorreu violação de direito inerente à condição do servidor público de forma localizada, não é aceitável que o Ministério Público desqualifique sua missão constitucional para atuar em hipótese na qual o singelo uso do mandado de segurança ou de ação ordinária por advogado ou Defensor Público seria suficiente para conter a suposta ilegalidade do ato estatal.

Fundado nestas considerações, nego provimento ao recurso.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

É possível compreender a fundamentação do acórdão de que a presente demanda trata de interesses individuais, abrangendo servidores públicos e suas relações com a administração.

De fato, a Ação Civil Pública não visa à garantia de direitos transindividuais. Porém, ocorre que o ato praticado pelo Prefeito, qual seja a transferência das servidoras por suposto interesse político, atinge a esfera da moralidade administrativa. Daí, passa-se a tutelar patrimônio público imaterial (lesão à moralidade), aspecto abrangido no conceito disposto no inciso III do art. 129 da CF/88.

Conforme consignei no julgamento do REsp 1.040.440/RN, de minha relatoria (DJ 23/04/2009), as condutas ímprobas podem ser deduzidas em juízo por meio de Ação Civil Pública, não havendo incompatibilidade, mas perfeita harmonia, entre a Lei 7.347/1985 e a Lei 8.429/1992, respeitados, claro, os requisitos específicos desta última (como as exigências do art. 17, § 6º).

Com efeito, o patrimônio público é bem difuso por excelência. Sua proteção é simultaneamente dever e direito de todos e, por isso mesmo, apresenta-se como um dos pilares da ordem republicana instituída pela Constituição de 1988.

A legitimidade do Ministério Público para propor ação com o intuito de combater a prática de improbidade administrativa é incontestável, estando compatibilizada com as suas atribuições institucionais (art. 129 da Constituição e LC 75/1993), e expressamente prevista na Lei 8.429/1992:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

A propósito:

PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – GESTÃO FRAUDULENTA DE CLUBE DE FUTEBOL (ATLÉTICO MINEIRO) – ASSOCIAÇÃO COM PERSONALIDADE DE DIREITO PRIVADO – OFENSA REFLEXA AO SISTEMA BRASILEIRO DO DESPORTO – ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. *É entendimento desta Corte a legitimidade do Ministério*



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Público para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público, conceito que abrange aspectos material e imaterial, quando há direta lesão ao bem jurídico tutelado.

2. Somente de forma reflexa é atingido o patrimônio cultural, quando fraudada organização desportiva privada.

3. Inadequação da ação civil pública e ilegitimidade ativa ad causam do Ministério Público para a defesa do patrimônio ofendido.

4. Recurso especial não conhecido.

(REsp 1041765/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/09/2009, DJe 06/10/2009, grifei)

Não bastasse isso, a Súmula 329 do STJ dispõe que "O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público".

A propósito, cito o seguinte precedente, *mutatis mutandis*:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 129, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EX-PREFEITO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. O Ministério Público está legitimado à propositura da ação civil pública em defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo, abarcando nessa previsão o resguardo do patrimônio público, com supedâneo no art. 1.º, inciso IV, da Lei n.º 7.347/85, máxime diante do comando do art. 129, inciso III, da Carta Maior, que prevê a ação civil pública, agora de forma categórica, como instrumento de proteção do patrimônio público e social (Precedentes: REsp n.º 861566, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 23/04/2008; REsp n.º 686.993/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, DJU de 25/05/2006; REsp n.º 815.332/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, DJU de 08/05/2006; e REsp n.º 631.408/GO, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJU de 30/05/2005).

2. Legitimatío ad causam do Ministério Público à luz da dicção final do disposto no art. 127 da CF, que o habilita a demandar em prol de interesses indisponíveis, na forma da súmula nº 329, aprovada pela Corte Especial em 02.08.2006, cujo verbete assim sintetiza a tese: "O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público".

3. Recurso especial provido para determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que aprecie o recurso de apelação.

(REsp 1086147/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/04/2009, DJe 06/05/2009)

Apenas para exaurir a questão, lembro que a jurisprudência desta Corte reconhece o cabimento da Ação Civil Pública para a responsabilização pelos atos de improbidade. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PÚBLICA. IMPROBIDADE. COMPETÊNCIA. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL.

(...)

3. O patrimônio público é bem difuso por excelência. Sua proteção é simultaneamente dever e direito de todos e, por isso mesmo, apresenta-se como um dos pilares da ordem republicana instituída pela Constituição de 1988.

4. Condutas ímprobas podem ser deduzidas em juízo por meio de Ação Civil Pública, não havendo incompatibilidade, mas perfeita harmonia, entre a Lei 7.347/1985 e a Lei 8.429/1992, respeitados, os requisitos específicos desta última (como as exigências do art. 17, § 6º).

5. A Ação Civil Pública é instrumento processual ao qual é indiferente a natureza do ato ilícito imputado ao réu (no caso, improbidade administrativa) e a tipologia dos remédios judiciais pretendidos (preventivos, reparatórios ou sancionatórios).

(...).

(REsp 1040440/RN, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/04/2009, DJe 23/04/2009)

Diante do exposto, **dou provimento ao Recurso Especial para reconhecer a legitimidade do Ministério Público na presente ação.**

É como **voto**.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2010/0190081-7

PROCESSO ELETRÔNICO

**REsp 1.219.706 /
MG**

Números Origem: 10183061120329003 200902045400

PAUTA: 15/03/2011

JULGADO: 15/03/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **JOSÉ FLAUBERT MACHADO ARAÚJO**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

RECORRIDO : MUNICÍPIO DE RIO ESPERA

ADVOGADO : TIAGO SIQUEIRA MOTA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Servidor
Público Civil - Regime Estatutário - Transferência

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 Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.