

## Jurisprudência Cível

### **Ação civil pública - Repasse de verbas públicas a entidades particulares - Lei municipal posterior - Legitimação e ratificação do ato - Possibilidade - Improbidade administrativa - Ausência**

Ementa: Ação civil pública. Repasse de verba pública para entidades particulares. Procedimentos convalidados por lei municipal posterior. Validade reconhecida, inclusive com precedentes do STJ.

- A doação do dinheiro público a pessoa jurídica de direito privado, sem a demonstração de que foram respeitados os princípios consagrados no art. 37 da CF, causa prejuízo irreparável, pois o mesmo montante poderia ser aplicado em áreas prioritárias da Administração.

- Admitir-se como justificativa a afirmação de que as verbas liberadas a entidades particulares beneficiariam toda a comunidade seria aceitar a possibilidade de os administradores municipais doarem verbas públicas de acordo com seus interesses, pois sempre haveria a alegação de que estariam beneficiando a sociedade como um todo. Este é um precedente que não pode ser aberto, pois a sua utilização mais generalizada seria fatalmente desastrosa.

- Entretanto, não há como acolher o pedido de reconhecimento da prática de atos de improbidade administrativa se lei municipal posterior (válida) ratificou e legitimou a conduta do Chefe do Executivo que beneficiou as entidades privadas aqui nominadas, bem como o agente político que a concretizou.

**APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0476.10.000079-5/001 - Comarca de Passa Quatro - Apelante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais - Apelantes adesivos: Município de Passa Quatro, Acácio Mendes de Andrade - Apelados: Município de Passa Quatro, Acácio Mendes de Andrade, Casa Caridade Passa Quatro, Ministério Público do Estado de Minas Gerais - Interessado: José Amarildo da Silva - Relator: DES. WANDER MAROTTA**

#### **Acórdão**

Vistos etc., acorda, em Turma, a 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, à unanimidade, em REJEITAR AS PRELIMINARES E, NO REEXAME NECESSÁRIO, CONFIRMAR A SENTENÇA, PREJUDICADOS OS RECURSOS VOLUNTÁRIOS.

Belo Horizonte, 3 de setembro de 2013. - Wander Marotta - Relator.

### **Notas taquigráficas**

DES. WANDER MAROTTA - Processo nº 0000811-04.2010.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, através do Promotor de Justiça da Comarca de Passa Quatro, ajuizou ação civil pública para defesa do patrimônio público contra o Município de Passa Quatro, Acácio Mendes de Andrade, Prefeito Municipal, e o Sindicato Rural de Passa Quatro, ao fundamento de que, em 2005, o Município foi autorizado, pela Lei nº 1.690, a conceder subvenções ao Sindicato Rural. Entretanto, a partir de 2006, os repasses continuaram a ser efetuados, sem autorização legislativa e caracterizando despesa ilícita e lesiva ao patrimônio público. Acrescenta que os valores não foram informados pelo Município. Pede a sua condenação, para que se abstenha de efetuar tais repasses sem autorização legislativa, bem como a do Prefeito Municipal a restituir os valores repassados a partir de janeiro de 2006.

A liminar foi deferida para determinar ao Município de Passa Quatro que não conceda subvenção ou repasse ao Sindicato Rural sem prévia autorização legislativa, sob pena de multa diária de R\$500,00, até o limite de R\$50.000,00, ao ordenador da despesa, sem prejuízo de processo por crime de desobediência.

Contestação do Município de Passa Quatro, arguindo preliminar de ilegitimidade ativa; no mérito, alega a interferência indevida do Ministério Público na administração municipal e que o Executivo tem autonomia para firmar convênios, independentemente de autorização do Legislativo. Afirma não se tratar de empréstimo, financiamento ou refinanciamento, mas de convênio com finalidade específica.

Contra a decisão que decretou a revelia de Acácio Mendes de Andrade e do Sindicato Rural, o primeiro interpôs agravo retido.

A decisão de f. 169 determinou o pensamento das várias ações civis públicas ajuizadas.

Processo nº 0003195-37.2010.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, através do Promotor de Justiça da Comarca de Passa Quatro, ajuizou ação civil pública para defesa do patrimônio público contra o Município de Passa Quatro, Acácio Mendes de Andrade, Prefeito Municipal, e o Instituto Real de Profissionalização para o Trabalho, ao fundamento de que, desde 2005, o Município vem efetuando repasses ao instituto sem autorização da Câmara dos Vereadores, caracterizando despesa ilícita e lesiva ao patrimônio público. Pede a sua condenação, para que se abstenha de efetuar o repasse de tais verbas sem autorização legislativa, bem como a do Prefeito Municipal a restituir os valores já repassados.

A liminar foi deferida para determinar ao Município de Passa Quatro que não conceda subvenção ou repasse ao Instituto Real de Profissionalização para o Trabalho sem prévia autorização legislativa, sob pena de multa diária de R\$500,00, até o limite de R\$50.000,00, ao ordenador da despesa e sem prejuízo de processo por crime de desobediência.

Contestação do instituto, na qual sustenta que não tinha conhecimento da inexistência de lei a autorizar o repasse das verbas, o que demonstra a sua boa-fé.

Contestação de Acácio Mendes de Andrade, arguindo, em preliminar, a inépcia da inicial. No mérito, alega a interferência indevida do Ministério Público na administração municipal; e que o Executivo tem autonomia para firmar convênios, independentemente de autorização do Legislativo. Afirma não se tratar de empréstimo, financiamento ou refinanciamento, mas de convênio com finalidade específica.

Contestação do Município de Passa Quatro, arguindo preliminar de ilegitimidade ativa; no mérito, sustenta as mesmas razões já expostas pelo Prefeito.

A decisão de f. 188 determinou o apensamento das várias ações civis públicas ajuizadas.

Processo nº 0003197-60.2010.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, através do Promotor de Justiça da Comarca de Passa Quatro, ajuizou ação civil pública para defesa do patrimônio público contra o Município de Passa Quatro, Acácio Mendes de Andrade, Prefeito Municipal, e a sociedade Desafio Jovem Maanam, ao fundamento de que o Município foi autorizado pela Lei nº 1.690 a conceder subvenções à sociedade. Entretanto, a partir de 2006, os repasses continuaram a ser efetuados, sem autorização legislativa e caracterizando despesa ilícita e lesiva ao patrimônio público. Acrescenta que os valores não foram informados pelo Município. Pede a sua condenação, para que se abstenha de efetuar o repasse de tais verbas sem autorização legislativa, bem como a do Prefeito Municipal a restituir os valores repassados a partir de janeiro de 2006.

A liminar foi deferida para determinar ao Município de Passa Quatro que não conceda subvenção ou repasse à referida sociedade sem prévia autorização legislativa, sob pena de multa diária de R\$500,00, até o limite de R\$50.000,00, sem prejuízo de processo por crime de desobediência.

Contestação de Acácio Mendes de Andrade, arguindo, em preliminar, a inépcia da inicial. No mérito, afirma que o Município e o contestante não efetuaram qualquer subvenção à sociedade mencionada, que já não existe no Município desde 1995.

Contestação do Município de Passa Quatro, arguindo preliminar de ilegitimidade ativa. No mérito, alega a interferência indevida do Ministério Público na administração municipal e que o Executivo municipal tem autonomia para firmar convênios independentemente

de autorização do Legislativo. Afirma não se tratar de empréstimo, financiamento ou refinanciamento, mas de convênio com finalidade específica.

A decisão de f. 55 determinou o apensamento das várias ações civis públicas ajuizadas.

Processo nº 0013293-81.2010.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, através do Promotor de Justiça da Comarca de Passa Quatro, ajuizou ação civil pública para defesa do patrimônio público contra o Município de Passa Quatro, Acácio Mendes de Andrade, Prefeito Municipal, e a Câmara Municipal de Passa Quatro, ao fundamento de que, após a instauração de procedimentos administrativos visando investigar lesões ao erário, com o ajuizamento de várias ações civis públicas, o Prefeito, amparado pelas Secretarias Municipais de Administração e de Planejamento e Captação de Recursos, enviou à Câmara dos Vereadores projetos de lei solicitando, em regime de urgência, autorização para concessão de subvenção, contribuição ou auxílio às entidades indicadas, que foram aprovados e sancionados pelas Leis nº 1.838/2010 e 1.842/2010. Alega a nulidade de suas disposições, uma vez que afrontam o art. 69, XII, da Lei Orgânica Municipal, que veda a concessão de auxílio, prêmio e subvenção sem prévia autorização legislativa. Pede a declaração de nulidade e da ineficácia dos arts. 5º da Lei nº 1.838/2010 e do art. 5º da Lei nº 1.842/2010.

Contestação da Câmara Municipal de Passa Quatro, arguindo sua ilegitimidade passiva. No mérito, sustenta que, requerida a declaração de nulidade/ineficácia das leis, e não buscando o controle difuso de inconstitucionalidade, a ação civil pública não é meio para a efetivação do pedido, somente admitida caso se tratasse de ato administrativo.

Contestação do Município de Passa Quatro, arguindo preliminar de inépcia da inicial. Afirma que não foram observados os preceitos legais estabelecidos pela Lei nº 8.429/92, uma vez que não lhe propiciou oportunidade de ampla defesa.

Processo nº 0008467-12.2010.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, através do Promotor de Justiça da Comarca de Passa Quatro, ajuizou ação civil pública para defesa do patrimônio público contra o Município de Passa Quatro, Acácio Mendes de Andrade, Prefeito Municipal, e o Sindicato Rural de Passa Quatro, ao fundamento de que, desde 2005, o Município, através do Prefeito Municipal, vem com ele celebrando convênios, inclusive repasses de verbas para patrocinar festas. Afirma que o apoio financeiro para tais fins não atende a finalidade pública, a demonstrar a ilegitimidade dos repasses, uma vez que caracterizadas perfeitas doações para as quais é necessária autorização legislativa. Pede a sua condenação, para que se abstenha de efetuar tais repasses sem autorização legislativa, sob pena de multa, bem como a do Prefeito Municipal a restituir os valores repassados.

A liminar foi deferida para determinar ao Município de Passa Quatro que não conceda subvenção ou repasse ao Sindicato Rural sem prévia autorização legislativa, sob pena de multa diária de R\$500,00, até o limite de R\$50.000,00, sem prejuízo de processo por crime de desobediência.

Inconformado, o Município de Passa Quatro interpôs agravo, que foi provido para cassar a liminar (f. 92/106).

Contestação de Acácio Mendes de Andrade, arguindo, em preliminar, a inépcia da inicial. No mérito, alega a interferência indevida do Ministério Público na administração municipal e que o Executivo tem autonomia para firmar convênios, independentemente de autorização do Legislativo. Afirma não se tratar de empréstimo, financiamento ou refinanciamento, mas de convênio com finalidade específica.

Contestação do Município, arguindo preliminar de ilegitimidade ativa. No mérito, suscita haver interferência indevida do Ministério Público na administração municipal e que o Executivo tem autonomia para firmar convênios, independentemente de autorização do Legislativo. Afirma não se tratar de empréstimo, financiamento ou refinanciamento, mas de convênio com finalidade específica.

Processo nº 0003203-14.2010.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, através do Promotor de Justiça da Comarca de Passa Quatro, ajuizou ação civil pública para defesa do patrimônio público contra o Município de Passa Quatro e Acácio Mendes de Andrade, Prefeito Municipal, ao fundamento de que, pela Lei nº 1.690/2005, o Município foi autorizado a conceder subvenções à Associação SOS, APE, Lar dos Velhinhos, Corporação Musical Santa Cecília, Lar Fabiano de Cristo, centros comunitários, associações de bairros, Pastoral de Saúde, caixas escolares, albergue noturno Discípulos de Alan Kardec, escolas de samba, AMAS, Ordem Terceira do Carmo, Associação das Terras Altas da Mantiqueira, Fundação de Recuperação Humana de Passa Quatro e Casa do Artesão. Entretanto, a partir de 2006, vem efetuando os repasses sem autorização legislativa e sem informação dos valores repassados. Pede a condenação do Município para que se abstenha de efetuar tais repasses sem autorização legislativa, sob pena de multa, bem como a do Prefeito Municipal a restituir os valores repassados.

A liminar foi deferida para determinar ao Município de Passa Quatro que não conceda subvenção ou repasse às entidades enunciadas sem a prévia autorização legislativa, sob pena de multa diária de R\$500,00, até o limite de R\$50.000,00, sem prejuízo de processo por crime de desobediência.

Os requeridos apresentaram contestação nos mesmos termos anteriores.

Processo nº 0000795-50.2010.

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais, através do Promotor de Justiça da Comarca de Passa Quatro, ajuizou ação civil pública para defesa do patrimônio público contra o Município de Passa Quatro, Acácio Mendes de Andrade, Prefeito Municipal, e a Casa de Caridade Passa Quatro, ao fundamento de que o Município foi autorizado, pela Lei nº 1.690, a conceder subvenções à instituição. Entretanto, a partir de 2006, os repasses continuaram a ser efetuados, sem autorização legislativa e caracterizando despesa ilícita e lesiva ao patrimônio público. Acrescenta que os valores não foram informados pelo Município. Pede a sua condenação, para que se abstenha de efetuar tais repasses sem autorização legislativa, bem como a do Prefeito Municipal a restituir os valores repassados a partir de janeiro de 2006.

A liminar foi deferida para determinar ao Município de Passa Quatro que não conceda subvenção ou repasse à Casa de Caridade Passa Quatro sem a prévia autorização legislativa, sob pena de multa diária de R\$500,00, até o limite de R\$50.000,00, sem prejuízo de processo por crime de desobediência.

Contestação do Município de Passa Quatro e de Acácio Mendes de Andrade, sob os mesmos argumentos expendidos nas ações anteriores.

Contestação da Casa de Caridade Passa Quatro, arguindo a preliminar de ilegitimidade passiva, ao fundamento de que não tinha conhecimento dos fatos alegados pelo autor.

Em sentença una, o Magistrado de primeiro grau rejeitou as preliminares e julgou parcialmente procedente o pedido apenas para condenar o réu Acácio Mendes de Andrade a restituir aos cofres públicos os valores repassados ao Lar dos Velhinhos, em decorrência da ausência de previsão legislativa para a sua concessão, corrigidos pelos índices da Corregedoria de Justiça a partir do desembolso, além dos juros de 1% ao mês a partir da citação, declarando improcedentes os pedidos contidos nas demais ações - (f. 174/191).

Inconformado, recorre o Ministério Público - (f. 193/196), sustentando que o Município de Passa Quatro, por ordem do Prefeito Municipal Acácio Mendes de Andrade, subvencionou várias instituições sem prévia autorização legislativa, tudo em afronta ao disposto no art. 69, XLII, da Lei Orgânica Municipal, demonstrando que o Chefe do Executivo agiu com dolo e não como mero administrador da coisa pública. Afirma que, por sua iniciativa, a Câmara Municipal criou a Lei nº 1.842/10, que as autorizava, ou seja, em data posterior aos repasses efetivados. Alega que a Lei nº 8.429/92, por não conter norma geral e abstrata, deve ser considerada como de efeitos concretos e "está submetida à mesma forma de controle dos atos administrativos". Enfatiza que o art. 5º da mencionada lei foi arditosamente incluído para legitimar gastos efetuados ao arripio da lei e excluir a responsabilidade do Prefeito Municipal de ressarcir o erário, devendo ser considerado nulo e ineficaz.

Apela adesivamente o Município de Passa Quatro - (f. 199/200), sob o argumento de que o Magistrado olvidou a Lei Municipal nº 1.838/2010, que autoriza o convênio ou subvenção ao Lar dos Velinhos, tendo optado pelo convênio.

Recorre adesivamente Acácio Mendes de Andrade - (f. 206/207), aos mesmos argumentos expendidos pelo Município.

Às f. 221/231, manifestou-se a Procuradoria de Justiça pelo provimento do recurso.

Às f. 233/237, após constatar que o Magistrado de primeiro grau não se havia manifestado sobre a admissibilidade dos recursos adesivos, nem mesmo intimado o Ministério Público para apresentar contrarrazões, determinei a remessa dos autos à origem, para que S. Ex.<sup>o</sup> concluísse a prestação jurisdicional.

Recebidos os recursos, vieram aos autos as contrarrazões do *Parquet*, pugnando pelo seu desprovimento.

Em apenso, exceção de suspeição oposta pelo Município de Passa Quadro contra o representante do Ministério Público, julgada improcedente.

Recebidos os recursos, vieram aos autos as contrarrazões do *Parquet*, pugnando pelo não provimento dos mesmos.

Apesar de não haver, na Lei nº 8.429/92, regra específica determinando a remessa necessária, aplica-se ao caso, por analogia, o disposto na Lei nº 4.717/64 (ação popular), que estabelece:

Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo. (Redação dada pela Lei nº 6.014, de 1973.)

Tal regramento pode perfeitamente ser aplicado à ação civil pública por improbidade administrativa, uma vez que as duas leis visam à proteção do patrimônio público em sentido amplo.

Nesse sentido, posicionou-se o Superior Tribunal de Justiça em recente julgamento, ao analisar tese exposta pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina:

Processual civil. Ação civil pública. Reparação de danos ao erário. Sentença de improcedência. Remessa necessária. Art. 19 da Lei nº 4.717/64. Aplicação. - 1. Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário. Doutrina. - 2. Recurso especial provido. (REsp 1108542 / SC, Rel. Min. Castro Meira, j. 19.05.2009, DJe 29.05.2009.)

Feita essa consideração, conheço, de ofício, do duplo grau obrigatório de jurisdição e dos recursos voluntários.

O Ministério Público detém legitimidade ativa para promover ação civil pública objetivando o ressarcimento de danos causados ao erário.

A Constituição Federal, em seu art. 129, III, ampliou o campo de atuação do Ministério Público, suprimindo a

limitação imposta pelo art. 1º da Lei nº 7.347/85, que dispõe sobre a ação civil pública, atribuindo ao *Parquet* legitimidade para a propositura da ação civil pública em defesa do patrimônio público. Confira-se:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

É certo que existe outro instituto constitucionalmente previsto para a obtenção de reparação de dano ao erário - a ação popular - prevista no art. 5º, LXXVIII, da CF, que estipula:

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

Mas não se admite que, em razão da inércia do cidadão em propor ação popular, fiquem sem providência danos comprovadamente ocorridos ao patrimônio público e, por extensão, a toda a coletividade.

Torna-se imperativa a mudança de mentalidade no sentido de combater por todos os meios possíveis a improbidade administrativa que tantas lesões tem causado à sociedade brasileira.

A moralidade constitui princípio constitucional, e o ato imoral, ferindo o princípio da legalidade, deve obrigatoriamente ser questionado, tanto em ação popular quanto por meio da ação civil pública. O art. 129, III, da Constituição Federal, por si só, assegura a propriedade da ação civil pública como meio de possibilitar o ressarcimento ao erário, bem como a legitimação reconhecida ao Ministério Público para o seu manejo em casos da espécie.

Nesse sentido, o acórdão publicado no DJ de 15 de agosto de 1995, quando do julgamento da Apelação Cível nº 29.976/8, Comarca de Itapagipe, tendo como Relator o eminente Desembargador Rubens Xavier Ferreira:

Ação civil pública. Atos administrativos irregulares e lesivos ao erário. Anulação. Vantagens indevidas. Recebimento por agentes políticos. Restituição aos cofres públicos. Ação própria. Legitimidade do Ministério Público. - O Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública visando à anulação de atos administrativos irregulares e lesivos ao erário e a consequente restituição aos cofres públicos das vantagens indevidamente recebidas por agentes políticos, uma vez que o Ministério Público está hoje credenciado, por disposições constitucionais e de legislação comum, ao patrocínio da defesa de interesses públicos, justificado pelo aumento de abusos e ineficácia dos instrumentos protetivos deferidos aos cidadãos. - A idoneidade da ação civil pública, como instrumento de defesa e proteção ao patrimônio público, com manejo assegurado pelo art. 129, III, da Constituição Federal, adquiriu amplitude maior do que

aquela prevista na Lei nº 7.347/85, motivo por que a sua propositura e a ilegitimidade do seu patrocinador só devem encontrar obstáculo nos casos de evidente contrariedade ao ordenamento jurídico.

Sobre o tema, leciona Hugo Nigro Mazzilli (in *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 5. ed. RT, 1993, p. 104):

O papel do Ministério Público na defesa do patrimônio público também é hoje previsto pela própria Constituição (art. 129, III). A nosso ver, não está a exigir que o Ministério Público atue como advogado da Fazenda: esta tem seus próprios procuradores. Nem por aí se exige que o Ministério Público intervenha em toda ação em que se discuta questão patrimonial afeta à Fazenda Pública. A *mens legis* consiste em conferir iniciativa ao Ministério Público, seja para acionar, seja para intervir na defesa do patrimônio público, sempre que alguma razão especial exista para tanto, como quando o Estado não toma a iniciativa de responsabilizar o administrador anterior ou em exercício por danos por estes causados ao patrimônio público, ou quando razões de moralidade administrativa exigem seja nulificado algum ato ou contrato da Administração que esta insiste em preservar, ainda que em grave detrimento do interesse público primário.

Como se vê, a defesa do patrimônio público cabe não só ao cidadão, pelo sistema da ação popular, mas é também afeta ao Ministério Público (art. 129, III, CF) e aos demais legitimados pelo art. 5º da LACP, que podem promover a defesa judicial de qualquer interesse coletivo ou difuso - não excluída naturalmente a defesa do patrimônio público.

No mesmo sentido, a jurisprudência deste Tribunal:

Ação civil pública. Ministério Público. Legitimidade. Erário. Ressarcimento. Ação popular. - O Ministério Público tem legitimidade para, via ação civil pública, buscar o ressarcimento de supostos danos ao patrimônio municipal causados por ex-agentes políticos. Em tais casos, além do interesse individual da Fazenda Pública municipal, há o interesse da coletividade, que tem direito a que o dinheiro público seja usado legalmente. A defesa do patrimônio público não é dever só do cidadão, pelo sistema da ação popular, como também é afeta ao Ministério Público (art. 129, III, Constituição da República) e aos demais legitimados pelo art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, os quais têm capacidade de promover a defesa judicial de qualquer interesse coletivo ou difuso (Apelação Cível nº 000.156.050-7/00 - Comarca de Aiuruoca - Relator: Des. Almeida Melo - Quarta Câmara Cível - j. em 23 de dezembro de 1999, v.u).

Outro não é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

Ação civil pública. Danos ao patrimônio público. Propositura pelo Ministério Público. Legitimidade *ad causam*. Campo de atuação ampliado pela CF/88 visando à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem a limitação imposta pelo art. 1º da Lei 7.347/85. Inteligência da aplicação do art. 129, III, da CF/88: - A defesa do patrimônio público não se restringe ao cidadão através da ação popular. Também são legitimados o Ministério Público e aquelas entidades arroladas no art. 5º da Lei da Ação Civil Pública. (REsp 67.148-SP

- 6º T. - j. 25.09.95, Rel. Min. Adhemar Maciel - DJU de 04.12.95, RT 727/138.)

Processual civil. Ação civil pública. Ressarcimento ao Erário público. Ministério Público. Legitimidade. - O Ministério Público possui legitimidade ativa para propor ação civil pública visando ao ressarcimento de danos causados ao patrimônio público por prefeito municipal. Precedentes do STJ. Recurso provido. (REsp 159.231/MG, Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros, *Diário da Justiça* de 03.05.99.)

Rejeito, por tais razões, as preliminares de ilegitimidade ativa e de inadequação da via eleita.

A Casa de Caridade arguiu preliminar de ilegitimidade passiva, ao fundamento de que "o suposto ilícito foi de responsabilidade do Executivo, sem qualquer interferência direta ou indireta da Contestante, figurando como mera beneficiária" (f. 28), asseverando que o hospital não tinha conhecimento da ilegalidade da verba recebida, pois são inclusive do conhecimento público

as necessidades de toda instituição de caridade, as quais, para sua manutenção, dependem sobremaneira de subvenções, verbas e colaboração da sociedade em geral, através de carnês de contribuição, além de doações espontâneas de pessoas com gesto humanitário, caso contrário não têm condições de sobrevivência (f. 29).

Fica claro que a recorrida se apresenta como simples interveniente interessada, uma vez que contra ela nenhum pedido foi formulado.

Está correta, pois, a sentença de origem em acolher a arguição e excluí-la da lide.

A Câmara Municipal de Passa Quatro também arguiu sua ilegitimidade passiva, ao fundamento de que, sendo o pedido formulado pelo autor da declaração de nulidade e de ineficácia do art. 5º da Lei nº 1.838/2010 e dos arts. 3º e 5º da Lei nº 1.842/2010, atua apenas na formação do processo da lei. Não sendo apontada nenhuma inconstitucionalidade material ou formal, vício de iniciativa ou de procedimento, deve ser excluída da lide, no que lhe assiste razão, motivo pelo qual, com propriedade, a sentença acolheu a preliminar de ilegitimidade passiva e excluiu-a da lide.

Mérito.

O pedido do autor é para que se declare a nulidade e a ineficácia do art. 5º da Lei nº 1.838/2010 e do art. 5º da Lei nº 1.842/2010, ao fundamento de que, após a instauração de procedimentos administrativos visando investigar lesões ao erário e o ajuizamento de várias ações civis públicas, o Prefeito Municipal, amparado pelas Secretarias Municipais de Administração e de Planejamento e Captação de Recursos, enviou à Câmara dos Vereadores projetos de lei solicitando, em regime de urgência, autorização para concessão de subvenção, contribuição ou auxílio às entidades indicadas, que foram aprovados e sancionados pelas mencionadas leis, a demonstrarem a nulidade de suas disposições, uma vez que afrontam o art. 69, XII, da Lei Orgânica Municipal,

que veda a concessão de auxílio, prêmio e subvenção sem prévia autorização legislativa, tudo com a condenação do Prefeito Municipal à devolução dos valores repassados sem autorização legislativa.

Dispõe a mencionada Lei Orgânica Municipal:

Art. 69. Compete privativamente ao Prefeito:

[...]

XLII - conceder auxílios, prêmios e subvenções, nos limites das respectivas dotações orçamentárias e do plano de distribuição, prévia e anualmente aprovados pela Câmara; [...].

Nos termos da Lei Complementar Municipal nº 101/2000:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou jurídicas de pessoas jurídicas, deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

[...]

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Estabelece a Lei Municipal nº 1.838/2010, que autoriza a concessão de subvenção, contribuição ou auxílio às instituições que menciona:

Art. 1º Fica o Executivo Municipal autorizado a conceder subvenção, contribuição ou auxílio e assinar convênios no exercício de 2010 com as seguintes entidades:

I - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE - R\$ 45.000,00

II - Associação dos Municípios da Microrregião do Circuito das Águas - AMAG - R\$ 15.000,00

III - suprimido

IV - Associação Terras Altas da Mantiqueira - R\$ 12.000,00

V - Caixa Escolar da Escola Estadual Nossa Senhora Aparecida - R\$ 5.000,00

VI - Caixa Escolar da Escola Estadual Presidente Roosevelt - R\$ 5.000,00

VII - Caixa Escolar da Escola Estadual Coronel Artur Tibúrcio - R\$ 5.000,00

VIII - Caixa Escolar da Escola Estadual Professora Lourdes Castilho de Freitas - R\$ 5.000,00

IX - Casa de Caridade de Passa Quatro - R\$ 158.400,00

X - suprimido

XI - Corporação Musical Santa Cecília - R\$ 22.000,00

XII - EMATER/MG - R\$ 71.000,00

XIII - Escolas de Samba Flor de Minas - R\$ 5.000,00

XIV Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - R\$ 48.000,00

XV - Instituto Real de Profissionalização para o Trabalho - R\$ 36.000,00

XVI - Lar dos Velhinhos - R\$ 12.000,00

XVII - Lar Fabiano de Cristo - R\$ 1.000,00

XVIII - Sindicato Rural de Passa Quatro - R\$ 80.000,00

Art. 2º Os recursos solicitados deverão ser liberados à vista do plano de trabalho apresentado pela entidade proponente

e de acordo com o cronograma de desembolso previamente aprovado pela Administração Municipal.

Art. 3º Os recursos solicitados somente deverão ser liberados depois de cumpridas as exigências legais, inclusive a Lei Municipal nº 1.246, de 13.07.1993, e não estar a entidade em situação de inadimplência com o Município.

Art. 4º As despesas com a execução da presente lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2010.

Por sua vez, a Lei Municipal nº 1.842/2010 autoriza o Poder Executivo municipal a contribuir mensalmente com as entidades nacional, estadual e microrregional de representação dos Municípios:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a autorização ao Executivo para contribuição com as entidades nacional, estadual e microrregional de representação dos Municípios e das outras providências.

Art. 2º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a contribuir mensalmente com as seguintes entidades de representação dos Municípios, até o montante anual estabelecido nesta Lei:

I - Confederação Nacional de Municípios - CNM, entidade nacional de representação dos Municípios - Contribuição anual: R\$5.100,00;

II - Associação Mineira de Municípios - AMM, entidade estadual de representação dos Municípios do Estado de Minas Gerais - Contribuição Anual: R\$7.000,00;

III - Associação dos Municípios da Microrregião do Circuito das Águas - AMAG, entidade Microrregional de representação dos Municípios - Contribuição Anual = R\$30.000,00.

Art. 3º Ficam ratificados todos os atos de delegação, contribuição, subvenção e auxílio, realizados pelo Poder Executivo Municipal, até a data de publicação da presente lei, para atender às finalidades previstas no artigo anterior, bem como para atender às finalidades institucionais das seguintes entidades: Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE; Associação Terras Altas da Mantiqueira; Caixa Escolar Cel. Ribeiro Pereira; Caixa Escolar Nossa Senhora Aparecida; Caixa Escolar Cel. Arthur Tibúrcio Casa de Caridade de Passa Quatro; Casa do Artesão; Instituto Real de Profissionalização para o Trabalho; Lar Fabiano de Cristo; Sindicato Rural.

Art. 4º As despesas com a execução da presente lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias consignadas no orçamento vigente.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2010.

Da análise das normas legais não se vislumbram, *data venia*, quaisquer vícios que as maculem de nulidade ou de ineficácia, como pretende o autor.

Como bem anota o douto Magistrado de primeiro grau,

o que se pretende é a análise de dispositivo de Lei Municipal, em razão de alegada imoralidade e por suposta incompatibilidade com outra Lei Municipal, e nisso o efeito que se pretende não é individualizado, restrito aos fatos existentes, mas sim de âmbito geral para todos os casos atuais, até a entrada em vigor da lei municipal.

É certo que não há qualquer impedimento legal ou inconstitucional a vedar que o Legislativo imprima efeito

retroativo a lei regularmente aprovada, se observados todos os trâmites procedimentais.

Nesse sentido, há precedentes do STJ:

Recurso especial. Administrativo. Ação civil pública. Locação de prédio pela municipalidade para instalação de posto de atendimento do Ministério do Trabalho sem prévia autorização legislativa. Lei local posterior legitimando o contrato. Possibilidade. Ausência de dano ao erário público. Necessidade premente da Administração Pública municipal.

1. Ação civil pública. Pedido formulado pelo Ministério Público contra o prefeito, visando à nulidade de contrato de locação e à restituição ao erário público dos alugueis pagos, ante a violação da lei de licitações.

2. A superveniente lei local autorizando, especificamente, a locação do imóvel, advindo daí um novo contrato, firmado cinco meses após as instalações do referido posto de atendimento aos munícipes, fez exsurgir um fato novo a legitimar a ausência de licitação e autorização legislativa, convalidando o ato acoimado de ilegal.

3. A novel lei, através dos legisladores, porta-vozes do anseio popular, regulou a vontade da comunidade local ao autorizar a locação do imóvel.

4. O MP não pode, via ação civil pública, opor-se à vontade manifestada pela comunidade através de lei, porquanto os legisladores eleitos sobrepoem-se ao *Parquet* na revelação da real vontade comum.

5. Cabe ao MP velar pelos interesses supraindividuais decorrentes da má-aplicação da lei no caso concreto, vedando-se-lhe atentar contra os objetivos contidos no ato legislativo que consubstancia a vontade popular através dos legisladores eleitos, obedecendo à legítima reserva política. Nessa hipótese, o Ministério Público deve, previamente, obter a declaração de inconstitucionalidade da norma, retirando-lhe eficácia, mercê da sua legitimação social.

6. Ausência de lesão ao erário e de enriquecimento ilícito do Prefeito, em vista do preço de mercado ajustado no pacto locativo, revelando a boa-fé do Prefeito ante a premência da instalação do posto de atendimento do Ministério do Trabalho, de grande serventia para a comunidade local. (REsp nº 467.004-SP, Min. Luiz Fux, j. em 10.6.2003, DJ de 29.9.2003, p. 151.)

Ao Poder Judiciário, é certo, não cabe analisar a conveniência e a oportunidade do ato administrativo, mas a regularidade do processo e a sua legalidade.

Leciona Maria Sylvia Zanela Di Pietro (in *Direito administrativo*. 12. ed., São Paulo: Atlas Ed., 2001):

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite; no âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a ideia expressa de forma lapidar por Hely Lopes Meirelles e corresponde ao que já vinha explícito no art. 4º da Declaração dos Direitos de Homem e do Cidadão, de 1789. [...]

No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no art. 37, está contido no art. 5, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei'.

Em decorrência disso, a Administração não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei (p. 68).

E continua a autora:

Partindo-se da ideia de elemento do ato administrativo como condição de existência e de validade do ato, não há dúvida de que a inobservância das formalidades que precedem o ato e o sucedem, desde que estabelecidas em lei, determinam a sua invalidade. É verdade que, na concepção restrita de forma, considera-se cada ato isoladamente; e, na concepção ampla, considera-se o ato dentro de um procedimento. Neste último, existe, na realidade, uma sucessão de atos administrativos preparatórios da decisão final; cada ato deve ser analisado separadamente em seus cinco elementos: sujeito, objeto, forma, motivo e finalidade.

Ocorre que tanto a inobservância da forma como do procedimento produzem o mesmo resultado, ou seja, a ilicitude do ato. Por exemplo, se a lei exige processo disciplinar para demissão de um funcionário, a falta ou vício naquele procedimento invalida a demissão, ainda que esta estivesse correta, isoladamente considerada.

Não há dúvida, pois, que a observância das formalidades constitui requisito de validade do ato administrativo, de modo que o procedimento administrativo integra o conceito de forma (p. 192).

Na lição de Hely Lopes Meirelles (in *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. Malheiros Editores, 2002, p. 89/90):

O princípio da impessoalidade, referido na Constituição Federal (art. 37, *caput*), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

[...]

E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que se afastar desse objetivo sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade, que nossa lei da ação popular conceituou como o 'fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente na regra de competência' do agente (Lei 4.717/65, art. 2º, parágrafo único, e).

Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros.

[...]

O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade.

Se violados tais princípios - da legalidade, moralidade, impessoalidade e finalidade - justificar-se-ia a condenação do prefeito, pois o valor repassado somente voltará aos cofres públicos após tortuoso caminho.

As entidades beneficiadas são pessoas jurídicas de direito privado, pelo que é imprescindível a demonstração de que o repasse da verba pública atendeu à finalidade pública, sob pena de violação aos princípios da legalidade e impessoalidade. O dinheiro público deve ser utilizado em benefício da população em geral, e não de determinada entidade ou pessoa jurídica.

A doação do dinheiro público a pessoa jurídica de direito privado, sem a demonstração de que foram respeitados os princípios consagrados no art. 37 da CF, causa prejuízo irreparável, pois o mesmo montante poderia ser aplicado em áreas prioritárias da Administração.

Não há, nos autos, quaisquer elementos de prova da regulamentação de projetos sociais alegados, nem mesmo a existência de mecanismos de controle e fiscalização pela Administração Pública da efetividade deles, no sentido de verificar-se a correta aplicação dos valores que foram liberados.

A afirmação de que o repasse de verbas visou prestar benefícios à coletividade como um todo é falsa, remete a épocas em que se confundia o patrimônio público com o privado - e em que os desmandos eram aceitos.

A população brasileira, atualmente, deseja que tais fatos não mais sejam tolerados, embora presentes nos dias de hoje.

Admitir-se como justificativa a afirmação de que as verbas liberadas a entidades particulares beneficiariam toda a comunidade seria aceitar a possibilidade de os administradores municipais doarem verbas públicas de acordo com seus interesses, pois sempre haveria a alegação de que estariam beneficiando a sociedade como um todo.

Esse é um precedente que não pode ser aberto, pois a sua utilização mais generalizada seria fatalmente desastrosa.

Entretanto, no caso em exame, não há como acolher o pedido de reconhecimento da prática de atos de improbidade administrativa, uma vez que lei municipal posterior (válida) ratificou e reconheceu a legitimidade da conduta do Chefe do Executivo, que beneficiou as entidades privadas ali nominadas, bem como o agente político que a concretizou.

Os repasses foram comprovados, com exceção daquele destinado à Instituição Desafio Jovem Maanaim, para o qual houve apenas a indicação de concessão de subvenção, conforme consta da Lei nº 1.690/2005 (f. 7).

Com relação ao Lar dos Velhinhos, apesar da existência de prova do repasse de verba, a entidade não foi incluída entre aquelas cujos procedimentos foram ratificados pela Lei Municipal nº 1.842/2010.

Cingindo-se o pedido formulado pelo autor à declaração de nulidade das regras contidas nas leis municipais e à condenação do Prefeito Municipal ao ressarcimento ao erário dos valores repassados e ratificados, foi correta a sentença em julgar parcialmente procedente o pedido, condenando-o à restituição dos valores destinados a esta última entidade - o Lar dos Velhinhos.

Ratificados os repasses das verbas através de lei, embora posteriormente, e comprovado o recebimento pelas entidades beneficiadas, é de se julgar improcedente o pedido, com exceção daquele acima mencionado (Lar dos Velhinhos).

Ante o exposto, rejeito as preliminares e, no reexame necessário, confirmo a sentença de primeiro grau. Ficam prejudicados os recursos voluntários.

Sem custas e sem honorários.

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA - De acordo com o Relator.

DES. PEIXOTO HENRIQUES - De acordo com o Relator.

*Súmula* - REJEITARAM AS PRELIMINARES E, NO REEXAME NECESSÁRIO, CONFIRMARAM A SENTENÇA, PREJUDICADOS OS RECURSOS VOLUNTÁRIOS.