

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.444.803 MARANHÃO

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S) : ALCIONILDO SALES RIOS MATOS
ADV.(A/S) : FREDERICO DE SOUSA ALMEIDA DUARTE
RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO
MARANHÃO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
MARANHÃO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO.
ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL
CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. TUTELA
JUDICIAL DO PATRIMÔNIO PÚBLICO.
COMPATIBILIDADE COM AS
FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO
PARQUET. ACÓRDÃO QUE NÃO
DIVERGE DA JURISPRUDÊNCIA DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.
UTILIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO DO
MANDADO DE SEGURANÇA.
MATÉRIA DECIDIDA À LUZ DA
LEGISLAÇÃO
INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA
REFLEXA. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL. INOCORRÊNCIA.
VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, INCISO IX,
DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.
INEXISTÊNCIA. PRINCÍPIOS DA
AMPLA DEFESA, DO
CONTRADITÓRIO E DO DEVIDO
PROCESSO LEGAL. MATÉRIAS COM
REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA
PELO PLENÁRIO DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA 660.
RECURSO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE**

DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 85, § 11, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. RECURSO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário manejado, com arrimo na alínea *a* do permissivo constitucional, contra acórdão que assentou:

“RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO PELO MP/MA CONTRA ATO DO CORREGEDOR-GERAL DE JUSTIÇA DO TJ/MA QUE DETERMINOU À SERVENTIA EXTRAJUDICIAL QUE EFETIVASSE REGISTRO DE ESCRITURA DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL, CUJO PROCESSO LICITATÓRIO É QUESTIONADO EM ACP. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. EXERCÍCIO DO DIREITO DE AÇÃO EM CONFORMIDADE COM AS FINALIDADES INSTITUCIONAIS DO PARQUET. APLICAÇÃO DA TEORIA DA CAUSA MADURA. DIREITO LÍQUIDO E CERTO DEMONSTRADO. SEGURANÇA CONCEDIDA HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado pelo Ministério Público do Estado do Maranhão contra ato do Corregedor-Geral de Justiça do respectivo Tribunal de Justiça, que, nos autos do Pedido de Providências 44980/2017, determinou que a Serventia Extrajudicial do 1º Ofício do Município de Santa Inês, MA, efetuasse o registro da escritura pública de compra e venda lavrada no Livro 9, folha 129, da Serventia Extrajudicial do 4º Ofício de Bacabal, referente ao imóvel público arrematado no Leilão 3/2014, sem prejuízo da qualificação registral da parte que arrematara o bem, especialmente

no tocante ao imposto de transmissão de bens imóveis e pagamento de emolumentos.

2. No mandamus foi pleiteada a concessão de segurança "para tornar sem efeito a decisão administrativa proferida no Pedido de Providência em trâmite no TJMA, que determinou o registro da escritura pública de compra e venda lavrada no Livro nº 9, folha 129, da Serventia Extrajudicial do 4º Ofício de Bacabal, referente ao título de arrematação de imóvel público gerado pelo Procedimento Licitatório Leilão Edital nº 003/2014, anulando, consequentemente, o registro do imóvel realizado pela Serventia em razão da determinação judicial".

3. O Tribunal Pleno de origem denegou a segurança, sob o fundamento de que o Ministério Público maranhense não é o titular do direito reclamado no Mandado de Segurança, sendo parte ilegítima para figurar no polo ativo.

HISTÓRICO DOS FATOS QUE ORIGINARAM A IMPETRAÇÃO: DETERMINAÇÃO DE REGISTRO DE IMÓVEL QUESTIONADO EM ACP

4. O Ministério Público do Estado do Maranhão narra que, em 2015, o Cartório do 1º Ofício Extrajudicial da Comarca de Santa Inês não realizou o registro solicitado pelo arrematante do imóvel leiloadado, após instaurar diligência registral, em síntese, pelos seguintes fundamentos: a) necessidade de apresentação dos documentos originais (art. 221, I, da Lei 6015/1973); b) alienação de imóvel público com inobservância do art. 17, caput e inciso I, da Lei 8.666/1993, quais sejam: existência de interesse público devidamente justificado, autorização legislativa, avaliação e licitação na modalidade concorrência; c) impossibilidade de registro de carta de arrematação expedida em decorrência de leilão de bem imóvel de domínio público (art. 167, I, DA Lei 6.015/1973); d) a descrição do imóvel relativo ao título a ser registrado não coincide com a descrição constante da matrícula n. 4121 (art. 225, § 2º, da Lei 6.015/1973), exigindo-se, pois, prévio procedimento administrativo de apuração de remanescente, nos moldes estabelecidos pelo art. 213, § 7º, da mesma lei; e e) ausência de prova do recolhimento do valor do ITBI devido pela pretendida alienação (art. 156, I, c.c. art. 134, VI, do CTN e 289

da Lei 6.015/1973).

5. Noticiou, ainda, que, "no dia 21 de setembro de 2017, após a propositura da Ação Civil Pública para Declaração de Nulidade do Procedimento Licitatório Leilão (Edital nº 003/2014) e da Dispensa de Licitação nº 01/2014, c/c Pedido de Liminar, o arrematante do imóvel público apresentou Pedido de Providências (Processo nº 44980/2017-DIGIDOC) perante a Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, em face do Juízo Corregedor da Comarca de Santa Inês/MA e da Serventia Extrajudicial do 1º Ofício de Santa Inês/MA, objetivando a promoção do imediato registro da escritura pública de compra e venda gerada pela carta de arrematação, extraída do Leilão Público nº 003/2014, na matrícula nº 4.121 do Livro nº 2-P, pertencente à 1ª Serventia Extrajudicial de Santa Inês", o qual foi acolhido em descompasso com os ditames legais.

LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADUAL PARA IMPETRAÇÃO DE WRIT EM DEFESA DE
DIREITOS INDISPONÍVEIS DA SOCIEDADE

6. Conforme dispõe o art. 129, III, da Constituição Federal, é função institucional do Ministério Público "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".

7. O fato de o citado dispositivo constitucional indicar que o Ministério Público deve promover a Ação Civil Pública na defesa do patrimônio público, obviamente, não o proíbe de se utilizar de outros meios para a proteção de interesses e direitos constitucionalmente assegurados, difusos, coletivos ou individuais indisponíveis, especialmente diante do princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais.

8. A Constituição Federal outorga ao Ministério Público a incumbência de promover a defesa dos direitos transindividuais e individuais indisponíveis, podendo, para tanto, exercer o direito de ação nos termos de todas as normas previstas no ordenamento jurídico, compatíveis com sua finalidade institucional.

9. Nesse sentido, aliás, dispõe o art. 177 do CPC/2015: "O Ministério Público exercerá o direito de ação em conformidade com

suas atribuições constitucionais”.

10. O art. 32, I, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei 8.625/1993, a seu turno, preconiza expressamente que os membros do órgão ministerial podem impetrar Mandado de Segurança nos Tribunais locais no exercício de suas atribuições, *in verbis*: “Art. 32. Além de outras funções cometidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e demais leis, compete aos Promotores de Justiça, dentro de suas esferas de atribuições: I - impetrar habeas-corpus e mandado de segurança e requerer correção parcial, inclusive perante os Tribunais locais competentes”.

11. É evidente que a defesa dos direitos indisponíveis da sociedade, dever institucional do Ministério Público, pode e deve ser plenamente garantida por meio de todos os instrumentos possíveis, abrangendo não apenas as demandas coletivas, de que são exemplo a Ação de Improbidade Administrativa, Ação Civil Pública, como também os remédios constitucionais quando voltados à tutela dos interesses transindividuais e à defesa do patrimônio público material ou imaterial.

PRECEDENTE DO STF APLICADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM EQUIVOCADAMENTE

12. Além disso, o MS 33.736 DF, prolatado pelo Supremo Tribunal Federal, em que se embasou o aresto vergastado, ampara a existência de legitimidade do Ministério Público para propositura de mandamus, e não o contrário, como incorretamente afirmado.

13. A relatora do aludido writ, a eminente Ministra Cármen Lúcia, na segunda metade de seu Voto, explicita a possibilidade de o Ministério Público impetrar ação mandamental, tanto nos casos em que o direito alegadamente violado seja titularizado pela Instituição como, também, naqueles em que o Poder Constituinte incumbiu o Ministério Público de proteção, cabendo transcrever a passagem de seu Voto que importa ao deslinde do caso: “Não se pretende, a partir dessa compreensão, recusar a legitimidade ativa ad causam do Ministério Público para a impetração de mandado de segurança, apenas assinalar que esta condiciona-se àquelas situações específicas em que o direito alegadamente transgredido seja titularizado pela instituição (ou

respeite às funções descritas no art. 129 da Constituição da República) ou por aqueles a quem o Poder Constituinte incumbiu o Ministério Público da proteção. Nesse particular, Sérgio Ferraz pontua: '[É] inequívoco que pode o Ministério Público impetrar mandado de segurança em defesa de suas próprias funções institucionais (...), ou naqueles casos em que a Constituição da República lhe atribui, como função institucional (art. 129), a defesa judicial de determinados direitos e interesses (...). Assim se dá, por exemplo, e notadamente, com relação às populações indígenas (arts. 129, V, e 232, da CF, além da Lei Orgânica do Ministério Público) ou a interesse de menor (TJRJ: AC 7.448/99, rel. Des. Ronald Valladares, DOERJ 18.5.2000, Parte III, Seção 1, p. 286. Tratava-se de mandado de segurança impetrado pelo Ministério Público com vistas à obtenção de histórico escolar). Mas não só. E se bem é verdade que disponha o Ministério Público da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, III), a tutela de tais bens e interesses é tão prezada pelo ordenamento constitucional que, se se revelar mais expedito para tanto, em caso concreto, o mandado de segurança, inevitável será a possibilidade de sua utilização pelo Parquet. Descabido, portanto, a nosso ver, limitar a legitimação ativa do Ministério Público, no caso específico de writ contra ato judicial, às questões de âmbito criminal (...). Pode-se, ainda, figurar outra situação, já, aí, de impetração como substituto processual, quando se cuida de infração a direito interestatal (v.g., contra eventual determinação judicial de bloqueio de conta de missão diplomática para saldar débito decretado na ação, sem que tivesse havido prévia e específica renúncia à imunidade de jurisdição)' (Mandado de Segurança. São Paulo: Malheiros Editores, 4a ed., 2006, p. 71-72). Na mesma linha, destacando as mesmas hipóteses em que se admitiria a impetração do mandado de segurança pelo Ministério Público, é o magistério de Eduardo Arruda Alvim (Mandado de Segurança. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 3a ed., 2014, p. 51). [Grifos nossos]".

14. O writ em exame visa anular registro de carta de arrematação de bem imóvel do Município de Santa Inês, sob o

argumento de ilegalidade decorrente de vício em processo licitatório, discutido em Ação Civil Pública, proposta pelo Ministério Público do Estado do Maranhão previamente ao registro do bem imóvel.

15. *Evidente, assim, que tal demanda está abrangida na missão constitucional conferida ao órgão ministerial de defesa do patrimônio público, expressamente previsto no art. 25, IV, "b" da Lei 8.625/1993. Portanto, indisputável a legitimidade ativa do Ministério Público.*

16. *A probidade administrativa e os princípios da impessoalidade são direitos titularizados pela sociedade a quem o poder constituinte incumbiu o órgão ministerial de proteção. Portanto, deve ser rechaçada a tese de que o Parquet não é titular do interesse transgredido, não podendo se valer do mandamus para protegê-lo.*

APLICAÇÃO DA TEORIA DA CAUSA MADURA POSTULADA PELO RECORRENTE

17. *Reconhecida a legitimidade do Ministério Público do Estado do Maranhão, passo ao exame do mérito, nos termos dos arts. 1.027, § 2º, e 1.013, § 3º, do CPC/2015, ante o pleito expresso da parte recorrente.*

DIREITO LÍQUIDO E CERTO DEMONSTRADO: IMPOSSIBILIDADE DE REGISTRO DE IMÓVEL ALIENADO COM AFRONTA À LEI 8.666/1993. RECONHECIMENTO JURÍDICO DO PEDIDO PELA PRÓPRIA AUTORIDADE IMPETRADA

18. *O impetrante demonstrou, de plano, a liquidez e certeza do direito pleiteado relativo à impossibilidade de registro do imóvel.*

19. *É evidente a impossibilidade de registrar bem imóvel cuja alienação é questionada em Ação Civil Pública por violar frontalmente da Lei 8.666/1993, vigente à época dos fatos.*

20. *A própria autoridade coatora, ao prestar informações, deixou de defender o ato impugnado e confirmou a ilegalidade do ato questionado, ao anotar (fls. 766-769 grifei): "É certo que, no fundo, a decisão impugnada é desta Corregedoria-Geral, pelo que caberia a mim, nesta sede, defendê-la e sustenta-la. Entretanto, trata-se de ato que foi praticado por outro membro do Tribunal de Justiça, quando no exercício da Corregedoria-Geral, além do que, após a análise*

esmiuçada do caso, pode concluir que assiste razão ao Ministério Público Estadual. Ora, não há zelo à segurança jurídica na admissão, para inscrição no fôlio real, de título cuja origem se mostre viciada. A qualificação registral serve exatamente à verificação da legalidade, possibilitando ao registrador negar a inscrição de título que apresente vícios extrínsecos ou intrínsecos.

Resguarda-se, com isso, a segurança jurídica, porquanto estarão prevenidas as nefastas consequências de nulidades que posteriormente venham a ser declaradas, evitando - se prejuízos às partes e a terceiros de boa-fé. (...) No caso, novamente pedindo vênias ao eminente Decano, entendo que a ausência de legalidade era manifesta, quando da qualificação registral, dado que a alienação do imóvel do Município de Santa Inês deu-se em discrepância com a exigência do art. 17, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993 (Lei das Licitações), in verbis: (...) O imóvel, na presente hipótese, foi alienado mediante licitação na modalidade leilão, contrariando a exigência legal de que a escolha do adquirente se processasse pela via da concorrência.

Ademais disso, conforme ressaltou a douta Procuradoria-Geral de Justiça, impetrante do mandamus, houve o comparecimento de único interessado, no caso o senhor Alcionildo Sales Rios Matos, o qual teria adquirido o imóvel, uma área de mais de 51 ha (cinquenta e um hectares), por preço abaixo do valor de mercado. Essas violações à legalidade e à impessoalidade também levaram o Ministério Público a propor ação civil pública de anulação de ato administrativo contra o Município de Santa Inês e as pessoas físicas que para elas contribuíram ou que delas auferiram vantagem” (grifei).

21. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica quanto à necessidade de observância da Lei 8.666/1993, vigente à época dos fatos, e quanto à adoção da concorrência para licitação de bem imóveis. Precedentes.

22. Sendo manifesto o vício no procedimento de alienação do imóvel, por afronta ao art. 17 da Lei 8.666/1993, que impõe que a licitação seja feita na modalidade concorrência, impossível o registro do imóvel.

CONCLUSÃO

23. *Recurso Ordinário provido para reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público e conceder a segurança para tornar sem efeito a decisão administrativa proferida no Pedido de Providência em trâmite no TJMA, que determinou o registro da escritura pública de compra e venda lavrada no Livro n. 9, folha 129, da Serventia Extrajudicial do 4º Ofício de Bacabal, referente ao título de arrematação de imóvel público gerado pelo Procedimento Licitatório Leilão Edital n. 003/2014, anulando, consequentemente, o registro do imóvel realizado pela Serventia em virtude da citada decisão.*”

Os embargos de declaração opostos foram desprovidos, nos termos da seguinte ementa:

“PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RMS. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC NÃO CONFIGURADA. LEGITIMIDADE AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. EXERCÍCIO DO DIREITO DE AÇÃO EM CONFORMIDADE COM AS FINALIDADES INSTITUCIONAIS DO PARQUET. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA DE MÉRITO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Os Embargos de Declaração não merecem prosperar, uma vez que ausentes os vícios listados no art. 1.022 do CPC.

2. O aresto vergastado rechaçou a alegada ilegitimidade ativa, sob o argumento de que, em discussão de direito patrimonial disponível, consoante se verifica da leitura dos tópicos específicos relativo a tal tema (capítulos 2 e 3) constante de fls. 1327-1331, a que se reporta para evitar tautologia.

3. Descabe a tese da inadequação da via eleita sob o argumento de que o ato coator era passível de impugnação no âmbito administrativo, por meio de recurso dotado de efeito suspensivo. Embora a parte impetrante pudesse ter se valido da interposição de Recurso administrativo, a jurisprudência do STJ não exige, como no caso dos autos, o esgotamento da via administrativa para impetração do mandamus.

4. No que concerne à alegada omissão acerca da possibilidade de convalidação do ato administrativo, é impossível seu exame em Mandado de Segurança. A análise dos argumentos de que a alienação atendeu ao fim pretendido e de que seu desfazimento importa prejuízo maior ao município, além de serem estranhos ao objeto da impetração, demanda dilação probatória, descabida na via mandamental.

5. Não há omissão quanto à ausência de direito líquido e certo que ampare, de plano, a pretensão do Ministério Público. O acórdão embargado enfrentou expressamente o tema que é objeto da impetração: ilegalidade de registro de imóvel discutido em ACP, por violar frontalmente da Lei 8.666/1993, vigente à época dos fatos, conforme se verifica da leitura do Capítulo 5 (fls. 1331-1334).

6. Ao contrário do que afirma a parte embargante, não há omissão no decisum embargado e suas alegações denotam o intuito de rediscutir o mérito do julgado, e não o de solucionar omissão, contradição ou obscuridade.

7. Embargos de Declaração rejeitados.”

Nas razões do apelo extremo, a parte recorrente apresenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, aponta violação aos artigos 5º, LIV e LV, 93, IX, e 129, *caput* e IX, da Constituição da República.

Sustenta, em síntese, que o Ministério Público carece de legitimidade para impetrar mandado de segurança visando à tutela de direito patrimonial disponível do ente municipal e para controlar ato praticado pelo Corregedor-Geral de Justiça. Afirma, nesse sentido, que “*não lhe possibilita manejar o Mandado de Segurança, justamente porque o objeto de impugnação na estreita via do mandamus é o direito patrimonial disponível do Município de Santa Inês, motivo pelo qual somente este teria a legitimidade ativa para impugnar o ato da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Maranhão*”.

Entende que “*a questão debatida envolve patrimônio público do Município de Santa Inês, o qual, como se sabe, é caracterizado como interesse público secundário. Sem dúvidas, o Município de Santa Inês/MA possui a devida autonomia para dispor de sua propriedade ao realizar juízo de conveniência e*

oportunidade quanto a (in)utilidade de área pública para então, a partir do devido procedimento de desafetação, autorizar a alienação a particular”.

Ou seja, “como o Ente Público Municipal goza da devida autonomia para proceder alienação de área pública, evidente que se trata de direito patrimonial disponível pertencente à Municipalidade, sendo este o único legitimado para impetrar o mandamus, caso isto não contrariasse ‘a vedação do comportamento contraditório’.”

Ademais, diz que “estavam presentes os pressupostos para a convalidação do ato administrativo, na medida em que não existe dúvida quanto ao atingimento da finalidade do ato, em vista que o Município de Santa Inês, ao constatar a existência de área pública inutilizada que não traria qualquer benefício, mas sim dispêndio econômico para manutenção, entendeu por bem realizar o devido procedimento de desafetação com vias a abastecer os cofres públicos, o que efetivamente ocorrera mediante o pagamento por parte do Embargante.” Argumenta que deve ser considerado que, “além de tal equívoco ser atribuível exclusivamente à própria Administração Municipal - que não se pode traduzir enquanto fator de prejuízo ao particular - também acabou por satisfazer o interesse público declarado”.

Afirma, assim, que “resta clarividente a negativa de prestação jurisdicional, decorrente da ausência de fundamentação das decisões proferidas, em frontal violação ao art. 5º, LIV e 93, IX, ambos da CF/88, assim como violação ao art. 129 do CF/88 por se autorizar a atuação ministerial alheia às hipóteses constitucionalmente previstas. Inclusive, nesse ponto, se fez letra morta da regra restritiva prevista no inciso IX do art. 129 da CF/88, que veda a representação judicial de entidades públicas”.

Requer, ao final, o provimento do recurso para “a reforma total do v. acórdão recorrido, em vista ao elastecimento interpretativo quanto a legitimação do ministério público que não pode atuar na defesa de interesse secundário e em nome de entidade pública, assim como pela ofensa ao art. 5º, LV da CF, ferindo o princípio do contraditório e ampla defesa, visto a ausência de análise de argumento tendente a preservar o interesse do particular que não deu causa a qualquer vício que foi objeto do mandamus impetrado pelo Recorrido.”

A parte recorrida não apresentou contrarrazões ao recurso extraordinário.

O Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça proferiu juízo positivo de admissibilidade do recurso.

É o relatório. **DECIDO.**

O recurso não merece prosperar.

Ab initio, no que tange à compatibilidade da tutela do patrimônio público com as funções institucionais do Ministério Público, verifica-se que o acórdão recorrido não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Confirmam-se, nesse sentido, os seguintes precedentes:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE COLETIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A TUTELA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ARTIGOS 127, CAPUT, E 129, II, III E IX, DA CONSTITUIÇÃO. RELEVÂNCIA CONSTITUCIONAL DA ATUAÇÃO COLETIVA DO PARQUET NA DEFESA DO INTERESSE PÚBLICO. VEDAÇÃO À REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E CONSULTORIA JURÍDICA DE ENTIDADES PÚBLICAS. INAPLICABILIDADE. EXCEPCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES À LEGITIMIDADE COLETIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE TAMBÉM CONFERIDA A QUALQUER CIDADÃO (ART. 5º, LXXIII, CRFB). NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DO SISTEMA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTES DO PLENÁRIO. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NA PARTE CONHECIDA, NÃO PROVIDO.

1. O Ministério Público ostenta legitimidade para a tutela coletiva destinada à proteção do patrimônio público, mormente porque múltiplos dispositivos Constitucionais evidenciam a elevada importância que o constituinte conferiu à atuação do parquet no âmbito das ações coletivas.

2. O Ministério Público, por força do art. 127, caput, da Carta Magna, tem dentre suas incumbências a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”, mercê de o art. 129 da Lei Maior explicitar as funções institucionais do Ministério Público no sentido de “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados” na Constituição (inciso II), “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” (inciso III) e “exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas” (inciso IX).

3. A tutela coletiva exercida pelo Ministério Público se submete apenas a restrições excepcionais, como, verbi gratia a norma que veda ao Ministério Público a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas (art. 129, IX, in fine, da CRFB), sendo certo que a Carta Magna atribui ao parquet ampla atribuição no campo da tutela do patrimônio público, interesse de cunho inegavelmente transindividual, bem como que sua atuação na proteção do patrimônio público não afasta a atuação do próprio ente público prejudicado, conforme prevê o art. 129, § 1º, da Constituição: “A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”.

4. O parquet, ao ajuizar ação coletiva para a tutela do Erário, não age como representante da entidade pública, e sim como substituto processual de uma coletividade indeterminada, é dizer, a sociedade como um todo, titular do direito à boa administração do patrimônio público, da mesma forma que qualquer cidadão também poderia fazê-lo por meio de ação popular (art. 5º, LXXIII, da CRFB).

5. O combate em juízo à dilapidação ilegal do Erário configura atividade de defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e do

patrimônio público, sendo todas essas funções institucionais atribuídas ao Ministério Público pelos artigos 127 e 129 da Constituição, de modo que entendimento contrário não apenas afronta a textual previsão da Carta Magna, mas também fragiliza o sistema de controle da Administração Pública, visto que deixaria a persecução de atos atentatórios à probidade e à moralidade administrativas basicamente ao talante do próprio ente público no bojo do qual a lesão ocorreu.

6. A jurisprudência do Plenário deste Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento de ação coletiva destinada à proteção do patrimônio público: RE 225777, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2011; RE 208790, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2000.

7. In casu: a) O Ministério Público do Estado de Rondônia ajuizou ação civil pública contra o Estado de Rondônia e um policial militar, postulando a anulação do ato administrativo que transferiu o referido policial para a reserva, porquanto ele não contava com tempo de serviço suficiente para esse fim, mercê de pleitear também exclusão do pagamento de gratificações e limitação da remuneração ao teto salarial estadual. b) A alegação recursal de impossibilidade de exercício de controle de constitucionalidade incidental no bojo de ação civil pública demanda interpretação do art. 103 do Código de Defesa do Consumidor, o qual versa sobre os limites subjetivos da coisa julgada nas ações coletivas, revelando-se incabível o Recurso Extraordinário para “rever a interpretação dada a normas infraconstitucionais pela decisão recorrida”, nos termos da Súmula n.º 636 deste Supremo Tribunal Federal. c) Por sua vez, a causa de pedir recursal que sustenta o direito à incorporação da gratificação por cargo de gerenciamento superior aos proventos do Recorrente demanda o exame da legislação local, não havendo questão propriamente constitucional a ser apreciada, de modo que incide o óbice da Súmula n.º 280 desta Corte, verbis: “Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.”

8. Recurso Extraordinário parcialmente conhecido e, na parte conhecida, desprovido, fixando-se a seguinte tese para aplicação a casos idênticos, na forma do art. 1.040, III, do Código de Processo Civil de 2015: “O Ministério Público tem legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública que vise anular ato administrativo de aposentadoria que importe em lesão patrimônio público”. (Tema 561/RG, RE 409.356, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 29/7/2020)

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. TERMO DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL - TARE. POSSÍVEL LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LIMITAÇÃO À ATUAÇÃO DO PARQUET. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AO ART. 129, III, DA CF. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

I - O TARE não diz respeito apenas a interesses individuais, mas alcança interesses metaindividuais, pois o ajuste pode, em tese, ser lesivo ao patrimônio público.

II - A Constituição Federal estabeleceu, no art. 129, III, que é função institucional do Ministério Público, dentre outras, “promover o inquérito e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Precedentes.

III - O Parquet tem legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de anular Termo de Acordo de Regime Especial - TARE, em face da legitimação ad causam que o texto constitucional lhe confere para defender o erário.

IV - Não se aplica à hipótese o parágrafo único do artigo 1º da Lei 7.347/1985.

V - Recurso extraordinário provido para que o TJ/DF decida a questão de fundo proposta na ação civil pública conforme entender.” (Tema 56/RG, RE 576.155, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/2011)

De outra parte, especificamente quanto ao emprego do procedimento do mandado de segurança pelo *Parquet*, nota-se que o Superior Tribunal de Justiça decidiu a questão com base na legislação infraconstitucional, consoante evidencia o seguinte trecho do acórdão, *in verbis*:

“(…)

A Constituição Federal outorga ao Ministério Público a incumbência de promover a defesa dos interesses individuais indisponíveis, podendo, para tanto, exercer o direito de ação nos termos de todas as normas, compatíveis com sua finalidade institucional

Nesse sentido, aliás, dispõe o art. 177 do CPC/2015:

Art. 177. O Ministério Público exercerá o direito de ação em conformidade com suas atribuições constitucionais.

O art. 32, inciso I, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei 8.625/1993, a, seu turno, preconiza expressamente que os membros do órgão ministerial podem impetrar Mandado de Segurança nos Tribunais locais no exercício de suas atribuições, in verbis:

Art. 32. Além de outras funções cometidas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e demais leis, compete aos Promotores de Justiça, dentro de suas esferas de atribuições:

I - impetrar habeas-corpus e mandado de segurança e requerer correição parcial, inclusive perante os Tribunais locais competentes;

(…)”

A análise da questão revela-se, portanto, inviável em sede de recurso extraordinário, por configurar ofensa indireta à Constituição da República.

Deveras, a índole infraconstitucional da matéria inviabiliza o seu exame por esta Suprema Corte, como ilustram as seguintes ementas, *in litteris*:

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. DEFENSORIA PÚBLICA. DISCUSSÃO SOBRE LEGITIMIDADE ATIVA. MATÉRIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. RECURSO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 85, § 11, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.” (RE 1.405.140-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 23/4/2025)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. FEDERAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 279 DO STF. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA.

1. Eventual divergência em relação ao entendimento adotado pelo juízo a quo acerca da ilegitimidade da Federação das Indústrias do Estado do Paraná para a proposição de mandado de segurança coletivo demandaria o reexame de fatos e provas constantes dos autos, bem como a análise da legislação infraconstitucional de regência da matéria, o que inviabiliza o processamento do apelo extremo, tendo em vista a vedação contida na Súmula 279 do STF e a ausência de ofensa direta ao texto

constitucional.

2. *Agravo regimental a que se nega provimento.*” (ARE 1.422.430-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 2/10/2023)

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. FEDERAÇÃO. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. ILEGITIMIDADE ATIVA. AUSÊNCIA DE INTERESSES E DIREITOS DOS FILIADOS. OFENSA REFLEXA. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. FATOS E PROVAS. REEXAME. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O recurso extraordinário é instrumento de impugnação de decisão judicial inadequado para a valoração e exame minucioso do acervo fático-probatório engendrado nos autos, bem como para a análise de matéria infraconstitucional. Precedentes: ARE 844.039-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 24/08/2015; ARE 1.271.280-AgR, Tribunal Pleno, DJe de 25/09/2020; e ARE 1.238.534-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 15/09/2020.

2. Agravo interno desprovido, com imposição de multa de 5% (cinco por cento) do valor atualizado da causa (artigo 1.021, § 4º, do CPC), caso seja unânime a votação.

3. Honorários advocatícios majorados ao máximo legal em desfavor da parte recorrente, caso as instâncias de origem os tenham fixado, nos termos do artigo 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º e a eventual concessão de justiça gratuita.” (ARE 1.332.195-AgR, de minha relatoria na Presidência, Tribunal Pleno, DJe de 22/10/2021)

“DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. ART. 97 DA LEI MAIOR. RESERVA DE PLENÁRIO. VIOLAÇÃO INOCORRENTE. MANDADO DE SEGURANÇA

COLETIVO. ASSOCIAÇÃO. ILEGITIMIDADE AD CAUSAM. DEBATE DE ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO VIABILIZA O RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015.

1. Imprescindível, à caracterização da afronta à cláusula da reserva de plenário, que a decisão esteja fundamentada na incompatibilidade entre a norma legal e a Constituição Federal, o que não se verifica in casu.

2. A controvérsia, conforme já asseverado na decisão guerreada, não alcança estatura constitucional. Não há falar em afronta aos preceitos constitucionais indicados nas razões recursais. Compreensão diversa demandaria a análise da legislação infraconstitucional encampada na decisão da Corte de origem, a tornar oblíqua e reflexa eventual ofensa à Constituição, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. Desatendida a exigência do art. 102, III, “a”, da Lei Maior, nos termos da remansosa jurisprudência desta Suprema Corte.

3. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada.

4. Agravo interno conhecido e não provido.” (RE 1145032-ED-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 25/11/2019)

Releva notar, outrossim, que o Supremo Tribunal Federal, ao examinar o AI 800.074 (Tema 318-RG), assentou que a questão do preenchimento dos pressupostos de admissibilidade do mandado de segurança tem natureza infraconstitucional e, conseqüentemente, carece de repercussão geral. Eis a ementa do acórdão:

“Requisitos de admissibilidade. Mandado de segurança. Revisão. Recurso Extraordinário. Não cabimento. Matéria infraconstitucional. Inexistência de repercussão geral” (AI 800.074-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 6/12/2010).

No que diz respeito à alegada violação aos artigos 5º, LIV e LV, e 93, IX, da Constituição, que decorreria da não apreciação da possibilidade de convalidar o ato administrativo, o Superior Tribunal de Justiça, ao julgar os embargos de declaração, assim assentou:

“No que concerne à alegada omissão acerca da possibilidade de convalidação do ato administrativo, é impossível seu exame em Mandado de Segurança. A análise dos argumentos de que a alienação atendeu ao fim pretendido e de que seu desfazimento importa prejuízo maior ao município, além de serem estranhos ao objeto da impetração, demanda dilação probatória, descabida na via mandamental. Finalmente, não há omissão quanto à ausência de direito líquido e certo que ampare, de plano, a pretensão do Ministério Público.

O acórdão embargado enfrentou expressamente o tema que é objeto da impetração: ilegalidade de registro de imóvel discutido em ACP, por violar frontalmente da Lei 8.666/1993, vigente à época dos fatos, conforme se verifica da leitura do capítulo 5 (fls. 1331-1334).

Cumpra salientar que, ao contrário do que afirma a parte embargante, não há omissão no decisum embargado. Suas alegações denotam o intuito de rediscutir o mérito do julgado, e não o de solucionar omissão, contradição ou obscuridade.”

Destarte, verifica-se que o Tribunal *a quo*, decidindo a questão objeto do mandado de segurança, pronunciou-se expressamente sobre a matéria levada a seu conhecimento, não se podendo falar em negativa de prestação jurisdicional.

Veja-se que, relativamente ao artigo 93, inciso IX, da Constituição da República, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que a decisão judicial tem que ser fundamentada, ainda que sucintamente, sendo prescindível que o *decisum* se funde na tese suscitada pela parte. Nesse sentido: AI 791.292-QO-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 13/08/2010 (Tema 339 da Repercussão Geral).

Com efeito, da análise dos autos, é possível observar que a parte se valeu dos meios recursais cabíveis e teve a jurisdição devidamente prestada por decisões fundamentadas, embora contrárias aos seus interesses, não restando caracterizada a negativa de prestação jurisdicional. Nesse sentido, ARE 740.877-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 04/06/2013, o qual possui a seguinte ementa:

“Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Administrativo. 3. Alegação de ausência de prestação jurisdicional. Decisão fundamentada, embora contrária aos interesses da parte, não configura negativa de prestação jurisdicional. Precedente: AI-QO-RG 791.292 de minha relatoria, DJe13.8.2010. 4. Afronta aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, se dependente do reexame prévio de normas infraconstitucionais, configura ofensa reflexa à Constituição Federal, o que inviabiliza o processamento do recurso extraordinário. 5. Alegação de ofensa ao princípio da legalidade. Enunciado 636 da Súmula desta Corte. 6. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão recorrida. 7. Agravo regimental a que se nega provimento.”

A propósito, os princípios da ampla defesa, do contraditório (artigo 5º, LV), do devido processo legal (artigo 5º, LIV) e os limites da coisa julgada (artigo 5º, XXXVI), quando debatidos sob a ótica infraconstitucional, não revelam repercussão geral apta a tornar o apelo extremo admissível, consoante decidido pelo Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal na análise do ARE 748.371, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe de 1º/08/2013, Tema 660:

“Alegação de cerceamento do direito de defesa. Tema relativo à suposta violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e do devido processo legal. Julgamento da causa dependente de prévia análise da adequada aplicação das normas infraconstitucionais. Rejeição da repercussão geral.”

RE 1444803 / MA

Por fim, observo que o presente recurso foi interposto sob a égide da nova lei processual. Nada obstante, por se tratar de mandado de segurança, não há falar em majoração de honorários advocatícios (Súmula 512 do Supremo Tribunal Federal).

Ex positis, **NEGO SEGUIMENTO** ao recurso extraordinário, com fundamento no artigo 932, inciso VIII, do Código de Processo Civil de 2015 c/c o artigo 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

Publique-se.

Brasília, 30 de maio de 2025.

Ministro LUIZ FUX

Relator

Documento assinado digitalmente