

Jurisprudência Cível

Ação civil pública - Liminar - Município - Repasse de verba a sindicato - Exposição agropecuária - Princípios da legalidade e impessoalidade - Observância - Admissibilidade

Ementa: Agravo. Liminar em ação civil pública. Poder Público. Repasse de verba a sindicato. Exposição agropecuária. Possibilidade, em tese, do convênio.

- “O parágrafo único do art. 526 do CPC condiciona a inadmissibilidade do agravo à arguição e prova pelo agravado.” (REsp nº 541.061/MS, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, DJ de 19.12.2003.)

- O deferimento da medida liminar pressupõe a existência de dois requisitos essenciais a ensejar-lhe a viabilização: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

- O sindicato rural é pessoa jurídica de direito privado, sendo-lhe admitido o repasse da verba pública, sem violação aos princípios da legalidade e impessoalidade, quando demonstrado que o dinheiro público é revertido em benefício da população em geral e se o Ministério Público não aponta, especificamente, qual a ilegalidade praticada.

AGRAVO DE INSTRUMENTO CÍVEL Nº 1.0476.10.000846-7/001 - Comarca de Passa-Quatro - Agravante: Município de Passa-Quatro - Agravado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais - Relator: DES. WANDER MAROTTA

Acórdão

Vistos etc., acorda, em Turma, a 7ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, sob a Presidência do Desembargador Wander Marotta, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, EM DAR PROVIMENTO.

Belo Horizonte, 23 de novembro de 2010. - Wander Marotta - Relator.

Notas taquigráficas

DES. WANDER MAROTTA - Examina-se agravo de instrumento interposto pelo Município de Passa-Quatro contra a r. decisão que deferiu a liminar pleiteada nos autos da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais para que o Município

[...] não conceda subvenção ou repasse ao Sindicato Rural de Passa-Quatro até final decisão da lide, sob pena de ser

aplicada a multa de R\$500,00 (quinhentos reais) por dia, até o limite de R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) ao ordenador da despesa, sem prejuízo do processo por crime de desobediência (f. 13).

Sustenta o recorrente, em síntese, ser pacífico o entendimento no sentido de que tem o Executivo municipal competência para firmar convênios com outras entidades, independentemente de autorização legislativa. O corte abrupto da verba utilizada na realização da exposição agropecuária realizada anualmente na cidade não se justifica. Acrescenta que “[...] as dotações constaram da LDOP aprovada anualmente pela Câmara Municipal e os pagamentos foram efetuados na forma legal”, não caracterizando nenhum ato de improbidade. Requer tutela recursal.

A ação civil foi proposta pelo agravado contra o recorrente e contra Acácio Mendes de Andrade, Prefeito de Passa-Quatro-MG e o Sindicato Rural de Passa-Quatro. Segundo notícia o autor na inicial, “[...] desde o ano de 2005 o Município de Passa-Quatro, através de seu Prefeito, vem firmando convênios com o Sindicato Rural de Passa-Quatro, objetivando o repasse de verbas para patrocínio de festas por ele promovidas”, sendo celebrado, em julho de 2009, o Convênio 09/2009 prevendo possibilidade de repasse de R\$105.000,00 (cento e cinco mil reais) destinados à promoção da XXXIII Expo Passa-Quatro. Contudo, o apoio à realização da referida festa não atenderia à finalidade pública, razão pela qual foi ajuizada a presente ação, com requerimento de “[...] medida liminar proibitiva de novos repasses até o julgamento final da lide” (f. 18).

Recebi o agravo na forma de instrumento, mas apenas em seu efeito devolutivo (f. 38/39).

Informações à f. 45. Notícia o Magistrado que o Município já foi citado, mas ainda não contestou o pedido, “[...] esperando, com certeza, que haja o julgamento da causa em 2ª instância”, não tendo sido juntada aos autos, ainda, “[...] cópia de convênio ou ato administrativo legitimador do repasse” (f. 45).

Contraminuta às f. 47/49, pugnando o agravado, preliminarmente, pelo não conhecimento do recurso, em razão do descumprimento do art. 526 do CPC; e, no mérito, por seu desprovimento.

A prefacial deve ser rejeitada.

Embora o agravado afirme que houve o descumprimento do art. 526, CPC, não comprovou a afirmativa, visto que não juntou a certidão comprobatória do fato alegado.

A regra supramencionada é expressa ao dispor que “o não cumprimento do disposto neste artigo, desde que arguido e provado pelo agravado, importa a inadmissibilidade do agravo”.

O exame dos autos mostra que a própria Procuradoria de Justiça opina pela rejeição da prefacial por não estar demonstrado o descumprimento do art. 526 do CPC.

É pacífica a jurisprudência do STJ no sentido de que:

Processual civil. Execução de título extrajudicial. Ré revel. Constituição de curadoria especial. Antecipação de honorários. Art. 19 do CPC. Legalidade. Agravo de instrumento. Descumprimento do art. 526, *caput*, do CPC. Alegação e comprovação pelo agravado (parágrafo único do art. 526). Exigibilidade.

I. Na medida em que alegado e não comprovado pela agravada o descumprimento do ônus da juntada pelo agravante da petição recursal nos autos principais, afasta-se a inadmissibilidade recursal (art. 526, parágrafo único, do CPC). Precedentes.

[...] (REsp 899273/GO - Relator Ministro Aldir Passarinho Junior - Quarta Turma - j. em 02.04.2009 - Data da publicação/Fonte: DJe de 11.05.2009).

O parágrafo único do art. 526 do Código de Processo Civil, introduzido pela Lei nº 10.352/2001, só incide quando o vício for alegado e provado pela parte contrária. (REsp nº 480.666/SP, Rel. Min. Fernando Gonçalves, DJ de 08.03.2004).

Processual civil. Agravo de instrumento interposto com fulcro nos arts. 525 e 526 do CPC. Certidão de intimação da decisão agravada. Ausência de sua juntada. Aplicação do princípio da instrumentalidade das formas. Juntada da cópia da inicial em três dias. Inexistência de impugnação na oportunidade cabível. Preclusão. Alegação de violação ao art. 535 do CPC. Inocorrência. Incidência da Súmula 07/STJ.

1. A legislação processual, ao dispor sobre o procedimento do agravo interposto contra decisões interlocutórias, preceitua, no § 1º do art. 525 do Código de Processo Civil, no que concerne à formação do respectivo instrumento, ser obrigatória a juntada de cópia da certidão de intimação da decisão agravada.

2. O Direito Processual Civil consagra o princípio da instrumentalidade das formas à luz da constatação de que os atos e termos processuais apenas dependerão de forma especial quando a lei expressamente o exigir. Preenchida a finalidade do ato, ainda que de modo diverso, o mesmo é considerado válido (art. 154 do CPC).

3. Deveras, inspirado por esse princípio, é de ser mitigado o rigor do art. 525 do CPC, para, consideradas as peculiaridades do caso concreto, dispensar a certidão de intimação do ato agravado quando possível a verificação da tempestividade do recurso.

4. Aferida, na instância de origem, por outros meios, que o agravo restou tempestivo, apesar da juntada de certidão de intimação da decisão agravada incompleta, incide o princípio *pas des nullité sans grief*.

5. O descumprimento das providências enumeradas no *caput* do art. 526 do CPC, adotáveis no prazo de três dias, somente enseja as consequências dispostas em seu parágrafo único se o agravado suscitar a questão formal no momento processual oportuno, sob pena de preclusão.

6. Sob esse ângulo é a doutrina de José Carlos Barbosa Moreira, ao comentar o art. 526 do CPC: 'No parágrafo, introduzido pela Lei nº 10.352, optou-se por solução de compromisso. A omissão do agravante nem é de todo irrele-

vante quanto ao não conhecimento do recurso, nem acarreta, por si só, esse desenlace. Criou-se para o agravado o ônus de arguir e provar o descumprimento do disposto no art. 526. Conquanto não o diga o texto *expressis verbis*, deve entender-se que a arguição há de vir na resposta do agravado, pois essa é a única oportunidade que a lei lhe abre para manifestar-se. A prova será feita, ao menos no comum dos casos, por certidão do cartório ou da secretaria que ateste haver o prazo decorrido *in albis*. Na falta de arguição e prova por parte do agravado, o tribunal não poderá negar-se a conhecer do agravo - salvo, é claro, com fundamento diverso -, ainda que lhe chegue por outro meio a informação de que o agravante se omitiu. A disposição expressa do parágrafo afasta a incidência do princípio geral segundo o qual o órgão *ad quem* controla *ex officio* a admissibilidade do recurso'. (MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Comentários ao Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, v. 5, p. 511/512.)

7. Conseqüentemente, para que o Relator adote as providências do parágrafo único do art. 526 do CPC, qual seja não conhecer do recurso, resta imprescindível que o agravado manifeste-se acerca do descumprimento do comando disposto em seu *caput*, porquanto a matéria não é cognoscível de ofício. Precedentes do STJ: REsp 773.070/SP, DJ de 29.05.2006; REsp 794666/SP, DJ de 27.03.2006; REsp 77655/RJ, DJ de 22.11.2004 e REsp 328018/RJ, DJ 29.11.2004.

8. *In casu*, as conseqüências advindas do descumprimento das providências impostas no *caput* do art. 526 do CPC, adotáveis no prazo de três dias, não podem ser arguidas, haja vista a ausência de prévia manifestação dos agravados em sede de contestação, consoante se infere do voto condutor do acórdão recorrido, *verbis*: 'A segunda omissão apontada diz respeito ao exame do requisito da juntada tempestiva de cópia do agravo de instrumento no juízo de origem (art. 526 do CPC). Ocorre que tal providência se trata de condição de admissibilidade do agravo de instrumento, e o fato de já ter sido julgado afasta a pertinência da análise desse requisito, porquanto preclusa tal discussão, em vista de que, embora devidamente intimado para contrarrazões, restou silente, não trazendo tal alegação cuja incumbência é exclusiva do agravado, conforme o art. 526 do CPC'.

9. *Inexiste ofensa ao art. 535, I e II, CPC, quando o Tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, cujo decisum revela-se devidamente fundamentado.*

10. *O Recurso Especial não é servil ao exame de questões que demandam o revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, em face do óbice erigido pelas Súmula 07/STJ.*

11. *Recurso Especial desprovido. (1ª Turma, REsp nº 859.573/PR, Rel. Min. Luiz Fux, unânime, DJU de 19.11.2007.)*

Sem a prova do descumprimento da regra processual, rejeito a preliminar.

Observe-se, em primeiro lugar, que o art. 2º da Lei nº 8.437/92 condiciona a concessão de liminar em mandado de segurança coletivo e em ação civil pública à prévia audiência do representante da pessoa jurídica de direito público, que deverá pronunciar-se no prazo de setenta e duas horas. No caso, contudo, informa o Magistrado que, antes de deferida a medida liminar, foi o agravado intimado, quedando-se inerte, razão pela qual não há violação da regra supramencionada.

O deferimento de medida liminar pressupõe a existência de dois requisitos essenciais a ensejar-lhe a viabilização: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. O primeiro, na definição do eminente processualista Humberto Theodoro Júnior,

deve ser revelado como um 'interesse amparado pelo direito objetivo, na forma de um direito subjetivo, do qual o suplicante se considera titular, apresentando os elementos que *prima facie* possam formar no juiz a oposição de credibilidade mediante um conhecimento sumário e superficial, como ensina Ugo Rocco. [...]. O perigo de dano refere-se, portanto, ao interesse processual em obter uma justa composição do litígio, seja em favor de uma ou de outra parte, o que não poderá ser alcançado caso se concretize o dano temido (in *Curso de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, v. 2, p. 1.116).

A afirmativa dos repasses questionados está comprovada pelos convênios existentes nos autos.

O Convênio nº 10, de 01.07.2010, autoriza o repasse do valor de R\$80.000,00 (oitenta mil reais) para a realização da XXXIV Edição da Exposição Agropecuária e Artesanal de Passa-Quatro, isto no período de 16 a 25 de julho de 2010 (f. 20/21), valor já transferido, por via de TED, em 22.07.2010.

A liminar deferida na origem impede que sejam efetuados novos repasses ao sindicato rural.

O MM. Juiz determinou, ainda, que o recorrente "[...] não conceda subvenção ou repasse ao Sindicato Rural de Passa-Quatro até decisão final da lide" (f. 05). A determinação, contudo, segundo o agravante, vai contra o disposto na Lei Municipal 1.842, de 10.06.2010, assim concebida:

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.

Sustenta o réu que "[...] o Município de Passa-Quatro faz anualmente a Expo Passa-Quatro", isso há 34 anos, estando a cidade voltada para o turismo, pelo que "[...] cortar abruptamente a verba para auxiliar o festejo da Expo Passa-Quatro é garrotar o Município e também emparedar a Administração Pública" (f. 26). E informa que as subvenções ou repasses feitos ao sindicato têm por finalidade a realização da exposição agropecuária, realizada uma vez por ano. Os documentos demonstram que o repasse referente ao ano de 2010 já foi realizado (f. 26/28), já tendo sido realizada, tam-

bém, a XXXIV Edição da Exposição Agropecuária e Artesanal.

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

O sindicato rural é pessoa jurídica de direito privado, pelo que é imprescindível a demonstração de que o repasse da verba pública atenderá a 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.

Mutatis mutandi, a lição de Hely Lopes Meirelles (in *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 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 à 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 interesse 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 concessão da liminar, pois o valor repassado somente voltará aos cofres públicos após tortuoso caminho.

Para saber se foram violados, deve-se examinar qual a finalidade do sindicato rural.

A Consolidação das Leis Trabalhistas não traz o conceito de sindicato, mas, nos termos do seu art. 511:

Art. 511. É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

§ 1º A solidariedade de interesses econômicos dos que empreendem atividades idênticas, similares ou conexas constitui o vínculo social básico que se denomina categoria econômica.

§ 2º A similitude de condições de vida oriunda da profissão

ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.

§ 3º Categoria profissional diferenciada é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares.

§ 4º Os limites de identidade, similaridade ou conexão fixam as dimensões dentro das quais a categoria econômica ou profissional é homogênea e a associação é natural.

A natureza jurídica dos sindicatos, atualmente, é de associação de natureza privada, autônoma e coletiva (art. 8º, inciso I, da CR/88). A lei trabalhista prevê, dentre os deveres dos sindicatos, os de (art. 514):

- colaborar com os poderes públicos no desenvolvimento da solidariedade social;
- manter serviços de assistência judiciária para os associados;
- promover a conciliação nos dissídios de trabalho.
- sempre que possível, e de acordo com as suas possibilidades, manter no seu quadro de pessoal, em convênio com entidades assistenciais ou por conta própria, um assistente social com as atribuições específicas de promover a cooperação operacional na empresa e a integração profissional na Classe. (Incluída pela Lei nº 6.200, de 16.4.1975.)

Ou seja, os sindicatos exercem, no Brasil, papel social relevante.

O que deve ser analisado aqui é se a Exposição Agropecuária realizada pelo sindicato rural traz benefícios para a cidade. O Município afirma que sim; já o Ministério Público se limita a afirmar que “[...] desde o ano de 2005 o Município de Passa-Quatro, através de seu Prefeito, vem firmando convênios com o Sindicato Rural de Passa-Quatro objetivando o repasse de verbas para patrocínio de festas por ele promovidas”, e que “[...] o apoio financeiro à realização de festas de exposição não atende finalidade pública, ou seja, uma função do Estado” (f. 17/18).

A Procuradoria de Justiça, a seu turno, afirma que

[...] o repasse da verba destinada à realização do evento denominado Expo Passa-Quatro, para o Sindicato Rural, não pode ser feito sob o manto do convênio, pois a previsão de gastos desse dinheiro público, conforme consta do documento de f. 23, não coincide com o conceito que se tem do instituto do convênio, tais como: pagamento antecipado, pagamento de despesas com pessoal, pagamento de taxas, etc. (f. 87).

Analisa-se, nesse momento, tão somente os requisitos liminares para a suspensão ou não da verba que anualmente é concedida para a realização da exposição. Ora, se esta atrai turistas - e consequentemente renda e negócios para a cidade -, é evidente o interesse do Município e da população local na sua rea-

lização. Se há ou não o benefício, é questão que depende de dilação probatória, não havendo, ao menos nesse momento, ilegalidade.

Ressalto, de outro lado, que os convênios são justamente os instrumentos que a lei coloca à disposição da pessoa jurídica de direito público para que possa conjugar esforços com outros entes, com vistas à realização de um determinado objetivo que visa, justamente, o interesse público. Se não há prova convincente e válida de qualquer violação ao princípio da legalidade, a restrição prematura (e de vanguarda) deve ser afastada.

A própria inicial da ação civil pública, deve-se ressaltar, não explicita qual seria a regra legal violada pelo Município.

Assim, dou provimento ao recurso para cassar a liminar deferida, que proíbe novos repasses ao Sindicato Rural de Passa-Quatro até o julgamento final da lide.

Sem custas.

Votaram de acordo com o Relator os DESEMBARGADORES ANDRÉ LEITE PRAÇA e PEIXOTO HENRIQUES.

Súmula - DERAM PROVIMENTO.