

Vistos, etc.

Cuida-se de AGRAVO DE INSTRUMENTO contra decisão lançada nos seguintes termos (id. 7801092 - Pág. 4/5):

*“Ante o exposto, defiro a medida liminar requerida, e determino:*

*1. a decretação da indisponibilidade dos bens de LEONARDO JOSÉ BARBALHO CARNEIRO, até o limite de R\$ 161.476,53 (cento e sessenta e um mil, quatrocentos e setenta e seis reais e cinquenta e três centavos), referentes às notas de empenho cujas despesas são objeto da presente demanda (documentos ids: 33209277, 33209281, 33209283 e 33209284) excluindo-se os impenhoráveis e os vencimentos do agente público, recaindo preferencialmente sobre dinheiro, nos termos do artigo 835, I, do CPC, a ser efetivada pelo Sistema BacenJud;*

*2. a emissão de ordem de indisponibilidade por intermédio da CNIB – Central Nacional de Indisponibilidade de Bens, instituída pelo Provimento nº 39//2014 da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ, de todos os imóveis localizados em nome do requerido;*

*3. a expedição de ofício à JUCEP-PB para que impeçam qualquer alienação ou disposição de eventuais empresas pertencentes ao réu;*

*4. caso não seja possível a efetivação da medida em espécie, a indisponibilidade on-line de todos os veículos dos réus por intermédio do Sistema RenaJud;*

*Notifique-se o promovido para apresentar resposta, no prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 17, § 7º, da Lei 8.429/92.*

*Em face do disposto no art. 17, § 3.º, da Lei n. 8.429/92, notifique-se, pela via eletrônica, o Município de Pitimbu/PB, a fim de que, no prazo de 15 (quinze) dias, ingresse em juízo, seja no polo ativo ou passivo, na forma prevista em lei.*

*Nos termos do artigo 17, § 4º, da Lei 8.429/92, abra vistas ao Ministério Público”.*

O agravante alega que o SINDICATO autor, ora agravado, não tem registro no MPT, razão pela qual não pode litigar em juízo, carecendo-lhe legitimidade ativa *“ad causam”*.



Defende que o Município de Pitimbu, nesse momento, encontra-se impedido de realizar o concurso público em decorrência de suspensão liminar, unicamente em razão da pandemia ocasionada pelo COVID-19.

Aduz que há previsão legal da contratação por excepcional interesse público no âmbito do Município, mais precisamente através da Lei Municipal nº 050/1999. E, ainda, que não pode realizar um concurso público ante a suspensão, também por decisão liminar, do juízo *a quo*, bem como pela enorme insegurança jurídica para realização de um processo seletivo, pois sequer o último concurso realizado no ano de 2010 tinha parecer favorável para homologação pelo Ministério Público junto ao TCE, conforme parecer emitido pelo Procurador Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, que era pela anulação do concurso homologado em **17/05/2010**, regido sob gestão de outra administração.

É o que importa relatar.

Decido

Exma. Desa. Maria das Graças Morais Guedes – Relatora

Extrai-se dos autos que o **SINSEMUPI** – SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE PITIMBU/PB ajuizou AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA em face de LEONARDO JOSÉ BARBALHO CARNEIRO, Prefeito Constitucional do Município de Pitimbu, alegando que este, apesar dos nefastos efeitos da pandemia do COVID-19, com a extinção de empregos, fechamento de empresas privadas, e drástica redução de receitas a todos os municípios, vem agindo com improbidade e, ao contrário senso desde o início do ano mais precisamente no mês de março do corrente, vem aumentando suas despesas sob duas formas: 1) a partir de março, elevou sua folha de pagamento e ao mesmo tempo, 2) aumentou a prestação de serviços comzeinhos da administração, tais como de eletricitista, auxiliares de serviços gerais, dentre outros.

Quanto ao aumento da folha de pagamento, o promovido elevou a folha de **“contratados por excepcional interesse público”** de forma ilegal e desarrazoadamente. Aduz que em janeiro, o seu percentual correspondia a 25,17% do total da folha de pessoal e no período de maio já se mostra em 48,20%, comprometendo quase metade da folha de pagamento do município, ressaltando que não são profissionais de saúde para atuarem na pandemia e que o momento é de quarentena em que as atividades do funcionalismo público municipal estão suspensas, salvo serviços essenciais.

Pois bem.

Em uma análise sumária própria deste momento processual, verifica-se que o SINDICATO não tem legitimidade ativa para a ação.



O art. 5º, da Lei n. 7.347/85, com a atual redação dada pelas Leis n. 8.884/94 e 11.448/07, dispõe sobre a legitimidade ativa no âmbito da ação civil pública:

“Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública;

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V - a associação que, concomitantemente:

**a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;**

**b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.** (destaque nosso)

Ao examinar o tema afeto à legitimidade de associações para ações civis públicas, o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, dedicou o seguinte trecho de sua lição aos sindicatos:

*“Ainda com apego ao espírito da lei, são da mesma forma partes legítimas para a ação os sindicatos, considerados por muitos especialistas como entidades que revestem a forma de associações, ainda que com características peculiares. Primeiramente, ostentam inegável padrão de representatividade das respectivas categorias sociais. Depois, não foram excluídos na lei. Além disso, a Constituição lhes conferiu a função de defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, seja em questões administrativas, seja na esfera judicial (art. 8º, III), postulação que se confirma com a possibilidade de impetrarem mandado de segurança coletivo em prol de seus associados (art. 5º, LXX, CF). Consequentemente, desde que respeitadas as condições que a lei determinou, podem os sindicatos ajuizar ação civil pública” (Ação Civil Pública. 5ª edição. Editora Lumen Júris. Rio de Janeiro. 2005, p. 145).*



A legitimação dos sindicatos, portanto, não é ampla e irrestrita. É imprescindível, para a pertinência no polo ativo neste tipo de demanda, além da concomitância de dois requisitos previstos no inciso V, do art. 5º, da Lei que trata da Ação Civil Pública, haver pertinência entre o que se busca na ação e a finalidade do sindicato.

Neste sentido:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. *LEGITIMATIO AD CAUSAM* DO SINDICATO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. PREJUÍZO INDEMONSTRADO. NULIDADE INEXISTENTE. PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. 1. Os sindicatos possuem legitimidade ativa para demandar em juízo a tutela de direitos subjetivos individuais dos integrantes da categoria, desde que se versem direitos homogêneos e mantenham relação com os fins institucionais do sindicato demandante, atuando como substituto processual (Adequacy Representation). 2. A pertinência temática é imprescindível para configurar a *legitimatio ad causam* do sindicato, consoante cediço na jurisprudência do E. S.T.F na ADI 3472/DF, Sepúlveda Pertence, DJ de 24.06.2005 e ADI-QO 1282/SP, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 29.11.2002 e do S.T.J: REsp 782961/RJ, desta relatoria, DJ de 23.11.2006, REsp 487.202/RJ, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ 24/05/2004. 3. A representatividade adequada sob esse enfoque tem merecido destaque na doutrina; senão vejamos: “(...) A pertinência temática significa que as associações civis devem incluir entre seus fins institucionais a defesa dos interesses objetivados na ação civil pública ou coletiva por elas propostas, dispensada, embora, a autorização de assembleia. Em outras palavras. A pertinência temática é a adequação entre o objeto da ação e a finalidade institucional. As associações civis necessitam, portanto, ter finalidades institucionais compatíveis com a defesa do interesse transindividual que pretendam tutelar em juízo. Entretanto, essa finalidade pode ser razoavelmente genérica; não é preciso que uma associação civil seja constituída para defender em juízo especificamente aquele exato interesse controvertido na hipótese concreta. Em outras palavras, de forma correta já se entendeu, por exemplo, que uma associação civil que tenha por finalidade a defesa do consumidor pode propor ação coletiva em favor de participantes que tenham desistido de consórcio de veículos, não se exigindo tenha sido constituída para a defesa específica de interesses de consorciados de veículos, desistentes ou inadimplentes. Essa generalidade não pode ser, entretanto, desarrazoada, sob pena de admitirmos a criação de uma associação civil para a defesa de qualquer interesse, o que desnaturaria a exigência de representatividade adequada do grupo lesado. Devemos perquirir se o requisito de pertinência temática só se limita às associações civis, ou se também alcançaria as fundações privadas, sindicatos, corporações, ou até mesmo as entidades e os órgãos da administração pública direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica. Numa interpretação mais literal, a conclusão será negativa, dada a redação do art. 5º da LACP e do art. 82, IV, do CDC. Entretanto, onde há a mesma razão, deve-se aplicar a mesma disposição. Os sindicatos e corporações congêneres estão na mesma situação que as associações civis, para o fim da defesa coletiva de grupos; as fundações privadas e até mesmo as entidades da administração pública também têm seus fins peculiares, que nem sempre se coadunam com a substituição processual de grupos, classes ou categorias de pessoas lesadas, para defesa coletiva de seus interesses.” In *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*, Hugo Nigro Mazzilli, São Paulo, Saraiva, 2006, p. 277/278.” (AgRg no REsp 901936/RJ. Rel. Min. Luiz Fux. 1ª Turma. DJe 16.3.2009).

No caso em exame vislumbra-se que o objetivo da lide não está entre aqueles elencados na alínea 'b' do inciso V, do art. 5º, da lei em comento e nem atende à finalidade institucional do agravado.



O que se pretende, nesta demanda, é a condenação de autoridade política por supostos atos ímprobos, hipótese esta não prevista e admitida na lei da ação civil pública para associações e sindicatos.

Não há, como se vê, qualquer pedido tendente a reverter em benefício da categoria representada, mas, apenas, obter a condenação do réu nas penas da Lei nº 8.429/92.

Sobre o tema, trago à colação os seguintes julgados :

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Pedido de condenação nas penas previstas na Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/92) – **Legitimidade ativa exclusiva do MP e da pessoa jurídica interessada – Autores que não se enquadram em nenhuma das hipóteses** – Outros pedidos, cuja legitimidade ativa deve ser analisada de acordo com o art. 5º, V da Lei nº 7.347/85 – Sindicatos autores constituídos há mais de um ano – Objeto social que não contempla o ajuizamento de ação civil pública que trate da constituição de sociedade de propósito específico que adquire, com deságio, direitos creditórios da Fazenda objeto de parcelamento e emite debêntures com lastro nesses direitos creditórios – Ilegitimidade ativa reconhecida, por outros fundamentos – Honorários advocatícios – Má-fé não vislumbrada – Art. 18 da Lei nº 7.347/85 – Recurso parcialmente provido. (TJSP; Apelação Cível 1001566-75.2018.8.26.0053; Relator (a): Luís Francisco Aguilar Cortez; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 14ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 17/09/2019; Data de Registro: 18/09/2019).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CARÊNCIA DE AÇÃO. PRECLUSÃO *PRO JUDICATO*. IMPOSSIBILIDADE. SINDICATO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM.. NÃO CARACTERIZAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIDA E MANTIDA. - Por se tratar de questão de ordem pública e não gerar preclusão, a carência de ação pode ser rediscutida no Tribunal ainda que o Juiz tenha revisto anterior decisão interlocutória que havia reconhecido a legitimidade ativa do autor. - Por assemelhação às associações civis, os sindicatos podem, em tese, ajuizar ação civil pública desde que seja observada a regra do art. 5º, V, a, b, da Lei nº 7.347/85 e pretenda-se a tutela de direitos subjetivos individuais dos integrantes da categoria e guardem relação com os fins institucionais da entidade sindical. - **O sindicato não tem legitimidade ad causam para promover ação civil pública que objetiva a condenação do Chefe do Executivo local por supostos atos de improbidade administrativa, uma vez que a pretensão não enseja qualquer proveito à categoria.** (TJMG - Apelação Cível 1.0481.11.004403-1/001, Relator(a): Des.(a) Alberto Vilas Boas, 1ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/09/2016, publicação da súmula em 20/09/2016).

É visível, portanto, que o direito invocado pelo sindicato não é afeto à categoria que ele representa, sendo claro que as restrições impostas na decisão guerreada, deferida após ação ajuizada por entidade sem legitimidade ativa, são desarrazoadas e desproporcionais.

Face ao exposto, **ATRIBUO EFEITO SUSPENSIVO ATIVO** ao presente recurso, sustentando os efeitos da decisão agravada até ulterior deliberação neste agravo de instrumento.



Comunique-se ao Juízo de origem, requisitando-lhe informações. Intime-se para as contrarrazões.

Havendo ou não resposta, dê-se vista ao Ministério Público.

P. I.

Cumpra-se.

Desa. Maria das Graças Morais Guedes

RELATORA

(2)

