

RECURSO ESPECIAL Nº 1.365.701 - RN (2013/0028053-7)

RELATOR : MINISTRO OG FERNANDES
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE NATAL
PROCURADOR : NERIVAL FERNANDES DE ARAÚJO E OUTRO(S) - RN001922

DECISÃO

Vistos, etc.

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de do Rio Grande do Norte, com amparo na alínea "a" do inciso III do art. 105 da CF/1988, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte assim ementado (e-STJ, fls. 184-195):

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NOMEAÇÃO DE CANDIDATOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. ILEGITIMIDADE DO ÓRGÃO MINISTERIAL. AUSÊNCIA DE DIREITOS INDISPONÍVEIS OU INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS A SEREM TUTELADOS. CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO RECURSO.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (e-STJ, fls. 226-231).

O recorrente alega, em suma, violação dos arts. 535 do CPC/1973; 1º, IV, 5º, I, da Lei n. 7.347/1985; e 25, IV, "a", da Lei n. 8.625/1993.

Em preliminar, assevera negativa de prestação jurisdicional, sob o argumento de que o Tribunal local deixou de se pronunciar quanto à legitimidade do Ministério Público para a defesa de direitos coletivos em sentido amplo.

Nessa linha, acentua que "a Lei n. 7.347/1985 consagrou a ação civil pública como o instrumento adequado à defesa dos diversos direitos de natureza transindividual" (e-STJ, fl. 247).

Argumenta, ainda, que "o artigo 1º, inciso IV, evidencia que o Ministério Público tem legitimidade para promover a defesa de qualquer direito coletivo" (e-STJ, fl. 247).

Aduz que, "com o advento da Constituição Federal de 1988, as atribuições do Ministério Público foram ampliadas, passando a instituição a ter uma atuação maior no processo civil na defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis" (e-STJ, fl. 248).

Sustenta ainda que "há direitos individuais que, pelos desdobramentos que apresentam, geram um interesse social na sua proteção, o que reclama a intervenção do Ministério Público, enquanto órgão defensor da sociedade" (e-STJ, fl. 248).

Suscita que a Lei n. 8.625/1993 prevê expressamente a intervenção do Ministério Público na defesa de direitos transindividuais em suas três categorias

[...]" (e-STJ, fl. 249).

Afirma que "é inegável que o serviço de transporte coletivo urbano é dotado de grande relevância social, pois é por meio dele que milhares de pessoas se deslocam diariamente para praticar suas atividades cotidianas relacionadas ao trabalho, ao estudo, ao lazer etc." (e-STJ, fl. 251).

Aponta que "a deficiência na fiscalização desse serviço pode colocar em risco a segurança da população, uma vez que a sua consequência inevitável é a circulação de veículos irregulares" (e-STJ, fl. 251).

Com base nessas considerações, requer o conhecimento do recurso especial e que a ele seja dado provimento para reformar o acórdão com o intuito de reconhecer a legitimidade do Ministério Público para propor a presente ação civil pública.

Apresentadas as contrarrazões às e-STJ, fls. 277-304.

O Ministério Público Federal opina pelo provimento do recurso especial. (e-STJ, fl. 344-348)

É o relatório.

Inicialmente, registro que o acórdão proferido na instância de origem foi publicado na vigência do CPC/1973, razão pela qual os requisitos de admissibilidade do apelo nobre devem seguir a sistemática processual correspondente, nos termos do Enunciado Administrativo n. 2/STJ, com o seguinte teor:

Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Prequestionados, ainda que implicitamente, os dispositivos legais apontados, tenho por prejudicada a alegação de ofensa ao art. 535 do CPC/1973 e examino o mérito do recurso especial.

Com efeito, cinge-se a controvérsia acerca da legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública que vise à defesa dos direitos dos aprovados em concurso público para o cargo de Fiscal de Transporte Coletivo do Município de Natal/RN.

O Tribunal de origem, ao decidir a questão, consignou (e-STJ, fls. 185-194):

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso.

Cinge-se à análise do presente recurso, acerca do acerto ou não da sentença que declarou ilegítimo o órgão do Ministério Público para propor a ação, indeferindo a inicial, e, em consequência, julgou extinto o processo.

Com efeito, o artigo 127 da Carta Magna confere ao Ministério Público, dentre outras prerrogativas, a defesa dos "interesses sociais e individuais indisponíveis", igualmente, a Lei Complementar nº 141/1996, que dispõe sobre a Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, estabelece, em seu art. 1º que "o Ministério Público é instituição permanente, essencial à

função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

Da percuente análise dos autos, constata-se que o apelante apesar de argumentar que está atuando na defesa da garantia do serviço público de transporte e dos princípios da moralidade e da eficiência administrativa, defendendo a nomeação dos candidatos aprovados para o cargo de fiscal de transporte coletivo, dentro do número de vagas previstos no respectivo edital, na verdade está atuando na defesa de direito disponível de candidatos aprovados em concurso público.

Destarte, estudando o caso, compreende-se que tal interesse é individual e disponível a cada candidato, e que os argumentos lançados pelo Ilustre Parquet não são suficientes para demonstrar a existência de relevante interesse social, pois é consabido que o melhoramento do serviço de transporte público depende da implementação de políticas públicas que incidam sobre sua estrutura, como a diversificação de meios transporte coletivo, trem, ônibus, metrô; implantação de vias de trânsito exclusivo, vias férreas, entre outras, o que é diferente de contratação de candidatos aprovados em concurso público municipal para o cargo de fiscal de transporte coletivo.

Ademais, da leitura das atribuições do referido cargo público, constantes no respectivo edital: "Fiscalizar a exploração dos serviços de 'transportes públicos de passageiros do Município do Natal', conforme definido no Art. 3º da Lei n. 5.548 de 22 de janeiro de 2004", resta patente um grau de subjetividade que impede qualquer entendimento de que a atuação desses profissionais possa trazer alguma melhoria ao serviço de transporte coletivo local.

Por conseguinte, é de se convir que não assiste razão ao apelante, posto que o Ministério Público não possui legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública em defesa de direitos individuais disponíveis, por ser, tal conduta, incompatível com as suas finalidades.

Para melhor esclarecimento da questão, saliento que a interpretação acima encontra respaldo na jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça. Senão, vejamos:

[...]

Dessarte, ao defender o interesse do grupo lesado, a par do próprio interesse institucional, está o Parquet local agindo em legitimação extraordinária, na defesa dos interesses individuais dispersos na coletividade.

Nota-se que o acórdão recorrido utilizou como fundamento, na decisão, que os argumentos lançados pelo Ministério Público não seriam suficientes para demonstrar a existência de relevante interesse social.

Contudo, como bem salientou o parecer do Ministério Público Federal (e-STJ, fls. 344-348):

17. No caso em tela, cabe esclarecer que a ação civil pública não pretendeu tão somente a nomeação de candidatos, mas sim pretendeu obter a nomeação dos candidatos aprovados para o cargo de Fiscal de Transporte Coletivo

considerando que o gestor público vinha contratando comissionados ou desviando servidores de outras funções para o exercício do cargo (fl. 15), conforme comprovado nos autos do inquérito civil que instrui esse processo (fl. 64). Ademais, com o pedido objetiva-se melhorar a prestação do sistema de transporte coletivo. Trata-se, portanto, a um só tempo, de defesa de direitos individuais homogêneos, na medida em que tem origem comum correspondente à nomeação de candidatos aprovados dentro do número de vagas, bem como, de defesa de direito coletivo da sociedade, já que a contratação de pessoal virá a beneficiar não um grupo de indivíduos, mas toda a população que se utiliza de transporte coletivo. De acordo com decisão do STJ: [...]

Destacou ainda o *Parquet* que (e-STJ, fl. 348):

18. É inegável que o serviço de transporte coletivo urbano é dotado de grande relevância social, pois é por meio dele que milhares de pessoas se deslocam diariamente para praticar atividades relacionadas ao trabalho, a obtenção dos serviços de saúde, ao estudo, ao lazer etc. A deficiência na fiscalização desse serviço pode colocar em risco a segurança da população, uma vez que a sua consequência inevitável é a circulação de veículos irregulares. Assim, a nomeação, dentro das vagas, dos candidatos aprovados no concurso público para o cargo de Fiscal de Transporte Coletivo interessa à sociedade, a fim de garantir uma quantidade de servidores selecionados e suficiente para fiscalizar o transporte público de passageiros.

19. Desse modo, estaria o MP atuando com legitimidade dentro de suas atribuições, mais precisamente promovendo direito com evidente relevância social, conforme redação do artigo 129, inciso II, da CF/88, que estabelece a função do MP de zelar pelo respeito aos serviços de relevância pública (transporte coletivo) aos direitos assegurados (dignidade da pessoa, segurança, transporte eficiente), promovendo medidas necessárias para sua garantia (nomeação de candidatos para a melhoria do sistema de transporte coletivo): [...]

Além do mais, importante salientar que a fiscalização do transporte coletivo urbano é essencial para garantir a prestação de um serviço de qualidade para toda sociedade, a fim de se evitar que veículos inadequados para o transporte circulem, o que pode causar acidentes ou até mesmo mortes no trânsito, colocando, dessa maneira, a vida dos usuários em risco.

Ressalto, ainda, que o Ministério Público, ao optar pela busca por uma tutela coletiva, visando prevalecer o direito dos candidatos aprovados dentro do número de vagas do concurso público, nada mais fez que garantir a proteção do sistema jurídico, permitindo o acesso à Justiça pelos aprovados no certame, para exercerem o cargo de Fiscal do Transporte Coletivo Urbano do Município de Natal/RN.

Saliento, também, que o Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, RE 598.099/MS, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 3/10/2012),

decidiu que da administração deve se exigir "o estrito cumprimento das normas que regem os certames, com especial observância com os deveres de boa-fé e incondicional respeito à confiança dos cidadãos".

Com efeito, o entendimento adotado pelo Tribunal de origem quanto à legitimidade do Ministério Público para propositura de ação civil pública que verse sobre concursos públicos diverge da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, conforme demonstram os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONCURSO PÚBLICO. EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO.

1. A jurisprudência desta Corte vem se sedimentando em favor da legitimidade ministerial para promover ação civil pública com vistas à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando na presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado ou diante da massificação do conflito em si considerado.

2. Quanto aos requisitos específicos para acesso ao concurso público para preenchimento de vagas de professor, o entendimento do STJ é no sentido de o Poder Público Municipal não poder exigir graduação superior ao que prevê a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/96).

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1.301.154/RJ, da minha relatoria, DJe 19/11/2015)

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO DE PROVAS E TÍTULOS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. RELEVÂNCIA SOCIAL.

1. "A jurisprudência desta Corte vem se sedimentando em favor da legitimidade ministerial para promover ação civil pública com vistas à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando na presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado ou diante da massificação do conflito em si considerado" (AgRg no REsp 1301154/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 19/11/2015).

2. Quanto à legitimidade ativa ad causam do Ministério Público, é inegável a sua atuação no presente caso, que tem em vista assegurar a observância dos princípios constitucionais na condução do certame público, levando à apreciação do Poder Judiciário ato administrativo supostamente em confronto com os princípios constitucionais e administrativos, ainda que assegurando, de forma coletiva, direitos de determinados candidatos. O concurso público de provas e títulos, como se sabe, é pilar central do sistema meritório vigente no Brasil, caracterizando uma das bases da República.

3. Recurso Especial não provido.

(REsp 1.729.214/BA, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/6/2018, DJe 23/11/2018)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, DIANTE DA EXISTÊNCIA DE INTERESSE SOCIAL RELEVANTE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 83/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.

I. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que "o Ministério Público é parte legítima para ajuizar ação civil pública em defesa dos princípios que devem reger o acesso aos cargos públicos por meio de concurso, configurado o interesse social relevante" (STJ, REsp 547.704/RN, Rel. Ministro CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, CORTE ESPECIAL, DJU de 17/04/2006). No mesmo sentido: STJ, REsp 1.480.250/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 08/09/2015; AgRg no Ag 1.403.967/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 04/09/2013; REsp 1.362.269/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 1º/08/2013.

II. Nesse contexto, encontrando-se o acórdão recorrido em sintonia com o entendimento deste Tribunal, não merece prosperar a irresignação recursal, ante o princípio estabelecido na Súmula 83/STJ: "Não se conhece do Recurso Especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida".

III. Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1.409.346/RN, Rel. Min. ASSUETE MAGALHÃES, DJe 26/10/2015)

ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. SISTEMA DE MERITOCRACIA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA.

1. Concurso público é o principal instrumento de garantia do sistema de meritocracia na organização estatal, um dos pilares dorsais do Estado Social de Direito brasileiro, condensado e concretizado na Constituição Federal de 1988. Suas duas qualidades essenciais – ser "concurso", o que implica genuína competição, sem cartas marcadas, e ser "público", no duplo sentido de certame transparente e de controle amplo de sua integridade - impõem generoso reconhecimento de legitimidade ad causam no acesso à justiça.

2. O Superior Tribunal de Justiça é firme em reconhecer a legitimidade do Ministério Público para ajuizar Ação Civil Pública com objetivo de declarar a nulidade de concurso público realizado sem a observância dos princípios constitucionais da legalidade, da acessibilidade e da moralidade.

3. Se o *Parquet* tem legitimidade para postular anulação de concurso público, igualmente a possui para invalidar ato administrativo que o tiver anulado. Precedentes do STJ.

Superior Tribunal de Justiça

4. Recurso Especial provido.

(REsp 1.362.269/CE, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 10/8/2013)

Confirmam-se, no mesmo sentido, as decisões monocráticas: REsp 1.452.355/SP, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe 21/5/2018; REsp 1.528.174/PR, Rel. Min. Assusete Magalhães, DJe 2/5/2016; AREsp 845.958/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 25/2/2016.

Portanto, como se verifica, o acórdão recorrido destoa da jurisprudência desta Corte Superior.

Ante o exposto, com fulcro no art. 932, V, do CPC/2015, c/c o art. 255, § 4º, III, do RISTJ, combinado com a orientação da Súmula 568 do STJ, dou provimento ao recurso especial com o intuito de reconhecer a legitimidade do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte para ajuizar a vertente ação civil pública.

Determino o retorno dos autos ao Tribunal de origem, a fim de que analise as demais assertivas da apelação.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 28 de novembro de 2019.

Ministro Og Fernandes
Relator