

RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO: ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MINSITÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

ANTÔNIO HERMAN DE VASCONCELLOS BENJAMIN
Ministro do Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº XX - AP (XXX)

RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN

RECORRENTE: ESTADO DO AMAPÁ

PROCURADOR: ORLANDO TEIXEIRA DE CAMPOS E OUTRO(S)

RECORRIDO: XXXXX

ADVOGADO: XXXXX

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. DANO MORAL RECONHECIDO PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. Os Ministérios Públicos Estaduais não possuem personalidade jurídica própria, sendo sua capacidade processual adstrita à defesa de prerrogativas institucionais, concernentes à sua estrutura orgânica e funcionamento. São, portanto, partes ilegítimas para figurar no pólo passivo de ação indenizatória.

2. O Tribunal de origem, com base no acervo probatório dos autos, reconheceu a ocorrência de dano moral passível de indenização. A revisão desse entendimento implica reexame de matéria fático-probatória, vedado pela Súmula 7/STJ.

3. Recurso Especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: “A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).” Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 25 de agosto de 2009(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN
Relator

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Trata-se de Recurso Especial com fundamento no art. 105, III, “a” e “c”, da Constituição da República, contra acórdão assim ementado (fls. 62-63, grifo no original):

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL - Ação de indenização - Danos materiais - Matéria decidida em outro processo - Coisa julgada material - Configuração - Procurador de Estado - Investidura sem concurso público - Irregularidade administrativa - Existência de procuração nos autos - Validade das postulações - Ministério Público Estadual - Ausência de personalidade jurídica - Legitimação passiva do estado-membro - Aprovado em concurso público - Certidão criminal de conteúdo proibido - Indeferimento da nomeação - Equívocos dos agentes estatais - Dano moral configurado - Reparação devida - Responsabilidade da Administração - Verba indenizatória - Quantum reparatório elevado - Mitigação - Vencidos autor e réu - Sucumbência mínima inócurren - Aplicação do art. 21, caput, CPC - Honorários advocatícios - Arbitramento que não reflete a realidade do feito e a atuação profissional - Majoração - Beneficiário da justiça gratuita - Sucumbimento parcial - Verbas sucumbenciais devidas - Compensação no recebimento da verba indenizatória - 1) Se o pleito de reparação por danos materiais já fora repellido em outra ação que, embora mais ampla, também o continha e fundado na mesma causa de pedir, cuja sentença já transitara em julgado, sua apreciação meritória encontra obstáculo intransponível no instituto da coisa julgada material - 2) A investidura no cargo de Procurador do Estado sem prévia aprovação em concurso público, embora afronte a lei, constitui irregularidade administrativa que não invalida os atos por ele praticados e não caracteriza ausência de capacidade postulatória, se regularmente constituídos nos

autos para tal fim - 3) Salvo para defesa de seus interesses institucionais - normalmente exercitada em sede de mandado de segurança -, os Ministérios Públicos estaduais não dispõem de personalidade jurídica e de capacidade processual, de sorte que não ostentam legitimidade para residir em qualquer dos pólos de ações ordinárias, nas quais deverão figurar sempre os respectivos Estados-membros - 4) O fornecimento de certidão criminal de conteúdo proibido, aliado à decisão administrativa que, escorada no seu conteúdo, indefere nomeação de aprovado em concurso público, são equívocos dos agentes estatais aptos a provocar dissabores e abalo psicológico no prejudicado e, conseqüentemente, dano moral, por cuja reparação responde a Administração Pública, *ex vi* do art. 37, § 6º c/c o art. 5º, inc. X, ambos da Constituição Federal - 5) Arbitrada indenização por dano moral em valor desproporcional, impõe-se sua redução para adequá-la à realidade do processo - 6) Segundo o comando do art. 21, *caput*, do Código de Processo Civil, no caso de sucumbimento recíproco, as partes respondem pelo encargos encargos, na medida do possível, nos percentuais em que ficaram vencidas, aplicando-se a regra do parágrafo único do mesmo artigo, somente na hipótese de sucumbência mínima de uma delas - 7) Impõe-se a reforma da sentença, para majorar os honorários de sucumbência, quando arbitrados em valor que não reflete a realidade da causa e a atuação dos advogados no processo, cuja remuneração, nos limites da lei, deve mostrar-se condigna - 8) A parte que, embora beneficiária de gratuidade de justiça, é aquinhoadada com razoável verba indenizatória, deve arcar, de imediato, com as despesas do processo e com os honorários advocatícios de sua parcial sucumbência, descontando tais verbas da indenização, considerando que esse desembolso, em tal circunstância, não acarreta prejuízo a seu sustento ou de sua família.

Os Embargos de Declaração foram acolhidos para fins de prequestionamento (fls. 81-86).

O recorrente alega que houve, além de divergência jurisprudencial, violação dos seguintes dispositivos legais (fls.89-100):

a) art. 47 do Código de Processo Civil, uma vez que a natureza da causa exige a inclusão no pólo passivo do Ministério Público do Estado do Amapá, tratando-se de hipótese de litisconsórcio passivo necessário;

b) art. 19, § 2º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece que o Ministério Público Estadual responde pelas despesas com pessoal decorrentes de sentença judicial; e

c) art. 186 do Código Civil Brasileiro, uma vez que inexistente fato gerador de dano moral.

Foram apresentadas as contra-razões (fls. 121-134).

O Tribunal de origem negou seguimento ao Recurso Especial (fls. 135-140), tendo

a parte recorrente interposto Agravo de Instrumento, ao qual dei provimento, determinando sua conversão em Recurso Especial (fl. 164).

O Ministério Público Federal opinou pelo desprovimento do recurso (fls. 161-162).

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN (Relator): Cuida-se, originalmente, de Ação de Indenização movida por XXXX contra o Estado do Amapá, pretendendo pagamento a título de danos materiais e morais, tudo em consequência da emissão de certidão negativa criminal onde constou o benefício do *sursis*.

Afirma o autor que, a despeito de haver sido aprovado em concurso público para o cargo de Auxiliar Administrativo do Ministério Público Estadual e convocado em 24.9.1999, para apresentar documentos necessários à nomeação, este ato não se efetivou em razão de a Procuradoria Geral de Justiça haver levado em consideração uma certidão criminal, fornecida pelo Setor de Distribuição da Justiça Estadual, em cujo teor constou a existência de processo no qual lhe fora concedido *sursis* processual.

O Juízo de 1º grau, ao sentenciar (fl. 45-48), acolheu preliminar de coisa julgada no tocante à reparação por danos materiais e rejeitou a de chamamento do Ministério Público para integrar a lide como litisconsorte necessário e a de incapacidade postulatória dos patronos do Estado. Quanto ao mérito, julgou o pedido parcialmente procedente, condenando o réu ao pagamento de indenização por dano moral no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), acrescidos de juros moratórios incidentes desde a data do evento. Em face da sucumbência recíproca, condenou as partes a arcarem com 50% (cinquenta por cento) das custas processuais e com os honorários advocatícios, fixados em R\$ 400,00 (quatrocentos reais) para cada causídico.

Ambas as partes apelaram ao Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, que assim decidiu (fl. 74):

Ex positis, julgando prejudicado o apelo do réu, provejo parcialmente a remessa *ex officio*, improvejo a apelação do autos e dou provimento à irresignação de sua advogada, para, reformando a sentença: a) reduzir o valor da indenização por dano moral, para R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), acrescidos de juros moratórios e atualizados monetariamente nos termos definidos na sentença; b) majorar os honorários advocatícios de sucumbência dos patronos do autor e do réu para R\$ 2.000,00 (dois mil reais), a atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios de um por cento (1%) ao mês a partir da sentença; c) determinar que o autor pague os cinquenta por cento das custas e despesas do processo que lhe cabem, assim como os honorários dos procuradores do réu ora arbitrados, com os devidos acréscimos,

ao receber a indenização, cujos valores deverão ser desta descontados e destinados aos respectivos pagamentos; e d) isentar o réu do pagamento que lhe fora imposto de parcela das custas processuais.

Irresignado, o Estado do Amapá interpôs o presente Recurso Especial, no qual sustenta existir dissídio jurisprudencial e violação do art. 47 do Código de Processo Civil; do art. 19, § 2º, da Lei Complementar 101/2000; e do art. 186 do Código Civil Brasileiro.

Inicialmente, cinge-se a controvérsia ao reconhecimento da legitimidade do Ministério Público do Estado do Amapá para figurar no pólo passivo de Ação de Indenização ajuizada em desfavor do referido Estado.

Em relação aos arts. 47 do CPC e 19, § 2º, da Lei Complementar 101/2000 argumenta-se basicamente que, como a causa gera despesas de pessoal decorrente de sentença judicial, se faz necessária a inclusão do Ministério Público do Estado do Amapá no pólo passivo da demanda, constituindo-se hipótese de litisconsórcio passivo necessário.

A tese defendida pelo recorrente não encontra amparo na jurisprudência desta Corte.

Conforme bem consignado no acórdão recorrido, o STJ firmou o entendimento de que os entes dotados apenas de personalidade judiciária possuem legitimidade jurídica para figurar na relação processual tão-somente na defesa de seus direitos institucionais, concernentes à sua organização e funcionamento. Nas demais hipóteses, a atuação em juízo desses órgãos é imputada às pessoas jurídicas de Direito Público que eles integram.

À propósito, confirmam-se os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. LITISCONSÓRCIO. PÓLO PASSIVO. AÇÃO DE COBRANÇA. ILEGITIMIDADE. PRECEDENTES. ÔNUS DA PROVA. ART. 333, INCISO I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. SÚMULA N.º 07 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REEXAME DE PROVAS. PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N.ºs 282 e 356 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que a Assembléia Legislativa Estadual tem legitimidade passiva tão-somente para a defesa de seus direitos institucionais, assim entendidos sua organização e funcionamento. Tratando os autos de ação ordinária de cobrança, patente a ilegitimidade passiva da Assembléia Legislativa, sendo que, na espécie, a legitimidade é apenas da Unidade Federativa, não ocorrendo formação de litisconsórcio.

2. No que tange ao ônus da prova, a inversão do decidido, como propugnado pelo Agravante, demandaria o reexame

do conjunto fático-probatório, providência sabidamente incompatível com a via estreita do recurso especial. Incidência da Súmula 07 desta Corte Superior de Justiça.

3. O entendimento pacificado nesta Egrégia Corte Superior é no sentido de que a prescrição, mesmo se tratando de questão de ordem pública, deve ser apreciada pela Corte a quo, para que se configure o indispensável prequestionamento, viabilizador do acesso à instância extraordinária. Incidência das Súmulas n.os 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

4. Inexistindo qualquer fundamento apto a afastar as razões consideradas no julgado ora agravado, deve ser a decisão mantida por seus próprios fundamentos.

5. Agravo regimental desprovido.

(AgRg no Ag 798218/AP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 21/11/2006, DJ 05/02/2007 p. 347)

AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA DE PARCELAS REMUNERATÓRIAS DEVIDAS POR SERVIÇOS PRESTADOS À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. PÓLO PASSIVO. LEGITIMIDADE DO ESTADO DO AMAPÁ. ILEGITIMIDADE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA LOCAL. PRECEDENTES. IMPROVIMENTO.

1. Esta Corte Superior de Justiça registra já o entendimento no sentido de que a Assembleia Legislativa Estadual tem legitimidade para figurar no pólo passivo de relação processual tão-somente na defesa de seus direitos institucionais, concernentes à sua organização e funcionamento.

2. Em se tratando de ação destinada à cobrança de parcelas remuneratórias, devidas ao autor, por serviços prestados à Assembleia Legislativa, resta afastada a sua legitimidade passiva, atraindo, em consequência, a do Estado-membro.

3. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça.

4. Agravo regimental improvido.

(AgRg no Ag 388114/AP, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, SEXTA TURMA, julgado em 04/10/2001, DJ 18/02/2002 p. 545)

Os Ministérios Públicos Estaduais não possuem personalidade jurídica própria, sendo sua capacidade processual adstrita à defesa de interesses relativos à sua estrutura orgânica.

In casu, cuida-se de ação indenizatória ajuizada contra o Estado do Amapá objetivando reparação por danos morais e materiais. Assim, como a presente lide extrapola a mera defesa das prerrogativas institucionais do órgão ministerial, patente a ilegitimidade passiva do Ministério Público Estadual. Na espécie, apenas a Unidade Federativa é legítima, não ocorrendo formação de litisconsórcio.

Outro não foi o entendimento do acórdão recorrido. Tem incidência, assim, o enunciado 83 da Súmula deste Superior Tribunal de Justiça, *verbis*: “Não se conhece

do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida”.

Por fim, verifico que a tese de violação do art. 186 do Código Civil Brasileiro não enseja conhecimento. O recorrente afirma ser incabível indenização por dano moral pelo fato de constar o benefício do *sursis* na certidão de antecedentes criminais, exigida pelo Ministério Público para nomeação ao cargo para o qual o recorrido foi aprovado em concurso público, uma vez que o episódio causou-lhe apenas meros incômodos e aborrecimentos.

Por sua vez, o Tribunal *a quo* consignou:

No pertinente ao mérito, impõe-se realçar, desde logo, o acerto da sentença na parcela em que concluiu pela obrigação do réu de indenizar o autor pelos danos morais sofridos em razão dos equívocos praticados pela Administração Pública Estadual.

[...]

É verdade que o autor, realmente, poderia ter perseguido a retificação da certidão criminal antes de entregá-la ao Setor Administrativo do Ministério Público. Todavia, essa particularidade não exime a administração Pública de se responsabilizar pelo equivocado proceder de seus agentes, cujas condutas foram de indiscutível eficiência na provocação de abalo psicológico à pessoa do autor. Primeiro, em razão do evidente constrangimento decorrente do fato da certidão criminal haver tornado pública informação que, a despeito de verdadeira, deveria permanecer em sigilo, conforme expressa previsão legal. Segundo, pelas agruras e transtornos experimentados pelo mesmo nos quase cinco anos em que buscou ver reconhecido seu sagrado e incontestado direito de ser nomeado e empossado no cargo para o qual fora aprovado em certame público.

Por isso, repiso, tenho como incensurável a sentença na parte em que concluiu pela obrigação do réu em reparar o dano moral sofrido pelo autor, inclusive no tocante à análise das circunstâncias e dos fatores influenciáveis no arbitramento da reparação, onde o ilustre subscritor da sentença se esmerou, conforme se extrai dos seguintes trechos de sua fundamentação, que a seguir destaco, aproveitando como parte da motivação deste voto [...].

Desse modo, é inviável analisar a tese defendida no Recurso Especial, a qual busca afastar as premissas fáticas estabelecidas pelo acórdão recorrido. Aplicação da Súmula 7/STJ.

Com essas considerações, *nego provimento ao Recurso Especial*.

É como voto.