



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
6ª Promotoria de Justiça de Penedo

Nº SAJ MP: 08.2022.00067378-0

Nº SAJ TJ: 0701056-77.2022.8.02.0049

MM. Juiz,

Cuida-se de **Ação Popular** ajuizada por **Alcides de Andrade Neto** em face do Município de Penedo, do Estado de Alagoas e do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Penedo - SAAE.

Em síntese, alega o autor, que o Estado de Alagoas de forma ilegal transferiu recursos ao Município de Penedo para promover a desmobilização do SAAE.

Afirma que os valores transferidos incluem categorias que não merecem o recebimento de valores indenizatórios como comissionados e MEIs, bem como tais transferências e o processo administrativo não foram publicizados como manda norma legal, ferindo a transparência.

Por conta disso, requereu a medida liminar para bloquear os valores transferidos.

O autor juntou documento de fls. 38/492.

Concedida liminar determinando o bloqueio dos valores fls. 528/532.

Devidamente intimados, os réus se manifestaram, alegando legalidade das transferências.

O SAAE, em contestação fls. 877/893, alegou, preliminarmente, que carece a presente ação popular da demonstração de lesividade, já no mérito, defendeu a legalidade dos atos, afirmando que:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
6ª Promotoria de Justiça de Penedo

Porém, como será demonstrado, há um grande equívoco por parte do autor quanto às suas afirmações, pois esta Autarquia Municipal realizou e continua realizando todos os pagamentos e indenizações, com o dinheiro destinado, aos que prestaram serviços, forneceram produtos e mão de obra ao SAAE, de acordo com suas relações jurídicas e natureza dos vínculos de trabalho, como determina a legislação do nosso país, não se vinculando pagamentos a tabela resumida elaborada como estimativa.

É importante ressaltar, que não houve e não haverá gastança ilegal e/ou sem critério com o dinheiro destinado à desmobilização do SAAE, todos que possuíam ou possuem algum vínculo com a Autarquia estão sendo pagos e indenizados rigorosamente de acordo com suas relações jurídicas, como preconiza o ordenamento jurídico.

O Estado de Alagoas, em contestação fls. 1158/1164, defende a legalidade de todos os atos praticados na transferência, informando que não há, no sistema da SEFAZ, nenhuma solicitação no nome do autor para acesso aos autos do processo administrativo.

Quanto à alegação de valores superiores a real necessidade, o Estado afirmou:

A tese autoral decorre de uma má compreensão do documento. Os valores transferidos pelo Estado de Alagoas à SAAE, por meio do termo de quitação, não são uma quantificação exata do custo da desmobilização da autarquia. Essa correspondência é impossível, ante a existência de fatores imprevisíveis, tais como o número de servidores que optará pela adesão ao Plano de Demissão Voluntária (PDV) e os resultados das ações judiciais presentes e futuras envolvendo a autarquia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
6ª Promotoria de Justiça de Penedo

Ao realizar a transferência dos recursos, o Estado de Alagoas agiu levando em conta o cenário mais desfavorável para o erário, com o objetivo de garantir que o valor repassado fosse suficiente para cobrir os custos da desmobilização, especialmente em um prazo razoável.

Importa frisar que a responsabilidade pela utilização dos fundos designados à desmobilização, assim como as normativas a ela relacionadas, recai sobre o Município beneficiário. A contestação do ente municipal demonstrou que os pagamentos estão sendo realizados em estrita conformidade com a legislação aplicável, sem que isso necessariamente resulte no montante exato desembolsado pelo Estado de Alagoas.

Por fim, o Município de Penedo, em contestação de fls. 1571/1589, preliminarmente alegou inépcia da inicial, ilegitimidade passiva do SAAE, e no mérito, também defendeu a legalidade dos atos praticados.

Réplica à contestação às fls. 2287/2301.

Manifestação a respeito do descumprimento de decisão judicial fls. 2302/2307.

Vieram os autos para manifestação.

É o breve relatório.

I – FUNDAMENTAÇÃO:

1.1. Da Preliminar:

1.1.1 Do atendimento aos requisitos da Ação Popular:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
6ª Promotoria de Justiça de Penedo

A Lei 4.717/65, que regula a Ação Popular, em seu art. 1º dispõe:

Art. 1º **Qualquer cidadão** será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, **dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas**, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos. (*grifos nossos*)

Dessa forma, tendo a ação sido proposta por cidadão, com o objetivo de proteger o patrimônio público, o Ministério Público entende que estão preenchidos os requisitos formais para a propositura da ação popular.

1.2. Do mérito

1.2.1 Participação do Ministério Público na Ação Popular.

A Lei da Ação popular, em seu artigo 6º, estabelece:

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
6ª Promotoria de Justiça de Penedo

as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

§ 1º Se não houver benefício direto do ato lesivo, ou se for ele indeterminado ou desconhecido, a ação será proposta somente contra as outras pessoas indicadas neste artigo.

§ 2º No caso de que trata o inciso II, item "b", do art. 4º, quando o valor real do bem for inferior ao da avaliação, citar-se-ão como réus, além das pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º, apenas os responsáveis pela avaliação inexata e os beneficiários da mesma

§ 3º A pessoas jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores.

§ 5º É facultado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular.

Deste modo, a Lei 4.717/65 impôs ao Ministério Público um verdadeiro papel de fiscal da ordem jurídica, devendo atuar para resguardar o patrimônio público.

Compulsando os autos, depreende-se que foram juntados aos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
6ª Promotoria de Justiça de Penedo

autos às fls. 2308/2345, o Procedimento Preparatório nº 01.2024.00001486-2, instaurado por esta 6ª Promotoria de Justiça de Penedo, no qual se questionava os valores pagos à título de PDV pelo Município de Penedo aos ex-servidores do SAAE. Nota-se, portanto a similitude entre o objeto do citado procedimento e o da presente ação.

Conforme documentação acostada, especificamente a decisão fls. 2308/2313, resta incontroversa o posicionamento deste membro do *parquet* quanto à legalidade dos valores pagos a título indenizatório, face a natureza não vinculante das receitas transferidas.

Como medida de coerência, os fundamentos da decisão de arquivamento do Procedimento Preparatório supracitado serão integralmente utilizados neste parecer ministerial.

1.2.2 Da Legalidade dos Valores transferidos / Decisão
Procedimento Preparatório:

Narra, a exordial, que o Município de Penedo, ao realizar a concessão do serviço público de água e esgoto, indenizou os servidores do SAAE, via Plano de Demissão Voluntária - PDV, com valores menores do que o destinado pelo Governo do Estado de Alagoas para a concretização de tais indenizações. Por essa razão, busca a correção dos valores pagos, com fundamento na vinculação da receita repassada ao Município pelo Governo Estadual.

Analisando as peças acostadas aos autos, nota-se que o Governo do Estado de Alagoas repassou ao município de Penedo valores a serem utilizados no adimplemento de despesas de diversas naturezas, dentre elas, despesas indenizatórias pelo rompimento dos vínculos laborativos.

Conforme destrinchado pelo despacho da Procuradoria do Estado, o Estado de Alagoas transferiu ao Município de Penedo o valor de R\$



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
6ª Promotoria de Justiça de Penedo

33.313.757,77 (trinta e três milhões, trezentos e treze mil, setecentos e cinquenta e sete reais e setenta e sete centavos), referente às indenizações de servidores efetivos, contratados e comissionados. Deste modo, inequívoca a transferência de verba entre os entes públicos.

Entretanto, em que pese o entendimento exarado pelo autor popular, a transferência de receitas realizada entre o Estado de Alagoas e o Município de Penedo não se enquadra como transferência voluntária regida pelo art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, deste modo, não possui vinculação com a finalidade estabelecida.

Vejamos integralmente o que estabelece o art. 25 da Lei Complementar 101/2000 (LRF):

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
6ª Promotoria de Justiça de Penedo

saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social. (*grifos nossos*)

Consoante se depreende da leitura do § 1º, inciso III, do art. 25, para a receita ser enquadrada como receita voluntária é necessário a observância do art. 167, X, da Constituição Federal. Neste diapasão o art. 167, X, CF, estabelece, *in verbis*:

Art. 167. São vedados:

[...]

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (*grifos nossos*)

Sem nenhuma margem para dúvidas, o ordenamento jurídico brasileiro veda a utilização de transferências voluntárias para o pagamento de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
6ª Promotoria de Justiça de Penedo

pessoal.

Necessário destacar que, para a compreensão correta do ordenamento jurídico, é imperiosa a interpretação não apenas de um instrumento normativo e sim a leitura conjunta das leis e da Constituição Federal.

Logo, da leitura conjunta do art. 25 da LRF e do o art. 167, X, da Constituição, conclui-se que o valor transferido não se enquadra como transferência voluntária.

Deste modo, não sendo a transferência enquadrada como voluntária, não há a obrigatoriedade de vinculação estabelecida pelo parágrafo único do art. 25 da LRF, como interpretado pelos representantes.

Ademais, depreende-se, dos documentos trazidos aos autos, que o Governo do Estado de Alagoas transferiu verba ao Município à título de indenização, ou seja, cuida-se de uma relação estabelecida entre os entes federados de forma contratual e com viés indenizatório, não havendo disposição legal ou constitucional quanto à da destinação de tais recursos.

A partir do momento que a receita adentrou aos cofres do Município, a este pertence, cabendo ao ente municipal, no exercício da sua autonomia financeira e política, gerir tais recursos da forma que entender conveniente.

Não cabe ao Estado, sem determinação e embasamento constitucional ou legal, gerir e vincular receitas dos Municípios, entes também autônomos, sob pena de ferir o pacto federativo (art. 18, *caput*, da Constituição da República).

Nota-se, portanto, que a correta percepção da natureza jurídica da transferência realizada é o cerne para a resolução do conflito posto.

No caso em tela, a transferência com explícito caráter indenizatório para o pagamento de pessoal não se classifica como a transferência



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
6ª Promotoria de Justiça de Penedo

voluntária do art. 25 da LRF, não sendo aplicável as disposições a respeito desse tipo de transferência.

Dessa forma, o ente municipal possui autonomia para gerir e aplicar a receita extra-orçamentária como entender necessário, havendo margem legal para a discricionariedade do ente público.

Ora, uma disposição contratual entre Estado e Município não pode obrigar a municipalidade a realizar despesas não previstas nas suas leis orçamentárias, sob pena de se suplantar a autonomia municipal, garantida pela Constituição da República.

Ademais, o acordo realizado entre o Estado de Alagoas e o Município de Penedo teve por finalidade indenizar o ente municipal por possíveis danos a serem gerados em razão da concessão realizada e consequente desmobilização do SAAE. Ressalte-se que os servidores desligados possuíam vínculos com o Município, cabendo a este a responsabilidade financeira pelos seus desligamentos.

Não sendo a verba classificada como uma transferência voluntária, com fundamento nos artigos legais já citados, não há vinculação com a finalidade estabelecida. Portanto, o Município de Penedo, no exercício sua autonomia constitucional, não está obrigado a utilizar toda a verba transferida pelo Estado no pagamento das indenizações aos servidores, podendo estabelecer o *quantum* que entende correto e justo, por meio de sua própria legislação orçamentária.

Eventuais discordâncias com os valores estabelecidos pelo Município podem ser discutidas nas vias administrativas ou judiciais, o que poderia levar, em tese, a uma responsabilização mais gravosa para a municipalidade do que a calculada pelo Estado de Alagoas.

De toda sorte, o Estado não mais pode ser responsabilizado, haja vista que o Município de Penedo lhe deu quitação, por meio do acordo por eles



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE ALAGOAS
6ª Promotoria de Justiça de Penedo

celebrado. Tal acordo, frise-se, vincula somente as partes, não tendo o condão de gerar direitos ou obrigações para terceiros.

Deste modo, o Ministério Público não vislumbra ilegalidades nos pagamentos das indenizações aos servidores, não havendo que se falar em anulação ou em declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio do Município de Penedo.

II – CONCLUSÃO:

Ante o exposto, o **Ministério Público** manifesta-se pela **IMPROCEDÊNCIA** dos pedidos formulados na presente Ação Popular, face à ausência de ilegalidade nos atos impugnados.

É o parecer.

Penedo/AL, 20 de setembro de 2024.

Paulo Roberto de Melo Alves Filho
Promotor de Justiça