

# Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.194.670 - MA (2010/0089778-0)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO  
RECORRIDO : EXPEDITO PEREIRA MACHADO  
ADVOGADO : EXPEDITO PEREIRA MACHADO FILHO

## RELATÓRIO

1. Cuida-se de Recurso Especial interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO, com fulcro nas alíneas *a* e *c* inciso III do art. 105 da Constituição Federal, em desfavor do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, ementado nos seguintes termos:

*PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE EXECUÇÃO FORÇADA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CONDENAÇÃO PATRIMONIAL. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A COBRANÇA JUDICIAL DA DÍVIDA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.*

*I. As decisões do Tribunal de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (art. 71, § 3o. da CF).*

*1I. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, através de seu representante legal. Precedentes do STF e do TJ/MA.*

*III. O Ministério Público carece de legitimidade e interesse imediato e concreto ao pretender executar judicialmente crédito de outrem em nome próprio.*

*IV. Recurso desprovido (fls. 110).*

2. Contra o acórdão acima ementado foram interpostos Embargos de Declaração, aos quais deu-se provimento, nos seguintes termos da ementa:

*PROCESSUAL CIVIL, EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EXECUÇÃO. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. MINISTÉRIO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE. EMBARGOS ACOLHIDOS. AUSÊNCIA DE*

# Superior Tribunal de Justiça

## EFEITOS INFRINGENTES.

*1 - A prerrogativa conferida ao Ministério Público pelo art. 25, VIII, da Lei n. 8.625/93, se limita à propositura de ações de conhecimento, não lhe conferindo poderes para execução de decisões dos Tribunais de Contas.*

*II - Embargos acolhidos, sem efeito modificativo (fls. 131).*

3. Em suas razões de Apelo Nobre sustenta, além da divergência jurisprudencial, violação ao art. 25, VIII da Lei 8.265/93, ao fundamento de que o referido dispositivo respaldaria a legitimidade do Ministério Público para propor execução de decisão do Tribunal de Contas.

4. Não foram apresentadas contrarrazões, conforme certidão de fls. 211.

5. Parecer do douto Ministério Público às fls. 230/234, opinando pelo conhecimento e provimento do Recurso.

6. É o relatório.

# Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL Nº 1.194.670 - MA (2010/0089778-0)

RELATOR : MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO  
RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO  
RECORRIDO : EXPEDITO PEREIRA MACHADO  
ADVOGADO : EXPEDITO PEREIRA MACHADO FILHO

## VOTO

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. O MINISTÉRIO PÚBLICO NÃO TEM LEGITIMIDADE PARA PROPOR A EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL PROVENIENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS. PRECEDENTE DO STF. VEDAÇÃO AO MP DE EXERCER AS FUNÇÕES DE REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DE ENTIDADES PÚBLICAS. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.*

1. *Inexiste dúvida acerca da eficácia de título executivo extrajudicial de que são dotadas as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa, nos termos do art. 71, § 3o. da Constituição Federal.*

2. *Em que pese a anterior jurisprudência desta Corte em sentido contrário, deve prevalecer a tese diversa, pela qual entende-se não possuir o Ministério Público legitimidade para cobrar judicialmente dívidas consubstanciadas em título executivo de decisão do Tribunal de Contas. Precedente do STF.*

3. *Destaca-se que, antes da Constituição de 1988, nada obstava que lei ordinária conferisse ao Ministério Público outras atribuições, ainda que incompatíveis com suas funções institucionais; contudo, com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, o exercício pelo Parquet de outras funções, incompatíveis com sua finalidade institucional, restou expressamente vedado (art. 129, inciso IX da CF), inclusive, a representação judicial e consultoria jurídica de entidades públicas.*

4. *Recurso Especial desprovido.*

1. Cinge-se o ponto nodal da controvérsia jurídica em averiguar se possui o Ministério Público legitimidade para cobrar judicialmente dívida fundada em título executivo extrajudicial, consubstanciado em decisão oriunda do Tribunal

# Superior Tribunal de Justiça

de Contas.

2. Não pairam dúvidas que as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa possuem eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 71, § 3o. da Constituição Federal. Sobre essa competência da Corte de Contas, leciona LUCIANO CHAVES DE FARIAS:

*Como é cediço, a Constituição Federal atribuiu competências específicas e exclusivas para os Tribunais de Contas, elegendo-os como órgãos técnicos responsáveis pelo exercício do controle financeiro, orçamentário, contábil, patrimonial e operacional da Administração Pública, com o conseqüente julgamento dos gestores públicos. Enfim, às Cortes de Contas compete julgar os atos de gestão dos administradores públicos. Para tanto, tais órgãos são dotados de todas as ferramentas necessárias ao desempenho desse mister e, certamente, são os que possuem, dentro da organização estatal, maior capacidade técnica operacional. Destarte, quando esses Tribunais julgam e condenam um administrador público, o fazem respaldados em relatórios de auditoria e sempre depois de manifestações do Ministério Público atuante junto às Cortes de Contas e após o pronunciamento da defesa. Ou seja, sempre com base no devido processo legal (Estudos sobre Improbidade Administrativa, Apontamentos sobre a legitimidade ativa para execução das decisões dos Tribunais de Contas, Salvador, Jus Podivm, 2012, p. 476).*

3. No entanto, a legitimidade ativa para ingressar judicialmente com a cobrança dessas dívidas não restou claramente atribuída pela Constituição. Parte da doutrina entende ser possível o ajuizamento dessas execuções pelo Ministério Público; nesse sentido, inclusive, já se pronunciou a Primeira Seção desta egrégia Corte Superior de Justiça:

*PROCESSUAL CIVIL – MINISTÉRIO PÚBLICO – LEGITIMIDADE PARA PROMOVER EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL ORIUNDO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL – CONCEITO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO QUE NÃO COMPORTA SUBDIVISÃO APTA A ATRIBUIR EXCLUSIVAMENTE À FAZENDA PÚBLICA A LEGITIMIDADE PARA PROMOVER A EXECUÇÃO.*

*1. No caso concreto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo entendeu ser indevido o aumento salarial concedido ao vereador – ora recorrido.*

# *Superior Tribunal de Justiça*

2. O Tribunal de origem, após subdividir o conceito de patrimônio público em patrimônio público-privado e patrimônio do povo, entendeu que o direito tratado no caso é meramente patrimonial público, cujo exclusivo titular é a Fazenda Municipal. Segundo a decisão recorrida, em tais condições, não tem o Ministério Público legitimidade processual para promover ação civil pública de caráter executório já que a legitimidade exclusiva seria da Fazenda Pública Municipal.

3. A subdivisão adotada pela Corte de origem é descabida. Não existe essa ordem de classificação. O Estado não se autogera, não se autocria, ele é formado pela união das forças e recursos da sociedade. Desse modo, o capital utilizado pelo ente público com despesas correntes, entre elas a remuneração de seus agentes políticos, não pode ser considerado patrimônio da pessoa política de direito público, como se ela o houvesse produzido.

4. Estes recursos constituem-se, na verdade, patrimônio público, do cidadão que, com sua força de trabalho, produz a riqueza sobre a qual incide a tributação necessária ao estado para o atendimento dos interesses públicos primários e secundários.

5. A Constituição Federal, ao proibir ao Ministério Público o exercício da advocacia pública, o fez com a finalidade de que o paquet melhor pudesse desempenhar as suas funções institucionais - dentre as quais, a própria Carta Federal no art. 129, III, elenca a defesa do patrimônio público - sem se preocupar com o interesse público secundário, que ficaria a cargo das procuradorias judiciais do ente público.

6. Por esse motivo, na defesa do patrimônio público meramente econômico, o Ministério Público não poderá ser o legitimado ordinário, nem representante ou advogado da Fazenda Pública. Todavia, quando o sistema de legitimação ordinária falhar, surge a possibilidade do parquet, na defesa eminentemente do patrimônio público, e não da Fazenda Pública, atuar como legitimado extraordinário.

7. Conferir à Fazenda Pública, por meio de suas procuradorias judiciais, a exclusividade na defesa do patrimônio público, é interpretação restritiva que vai de encontro à ampliação do campo de atuação conferido pela Constituição ao Ministério Público, bem como leva a uma proteção deficiente do bem jurídico tutelado.

8. Por isso é que o Ministério Público possui legitimidade

# Superior Tribunal de Justiça

*extraordinária para promover ação de execução do título formado pela decisão do Tribunal de Contas do Estado, com vistas a ressarcir ao erário o dano causado pelo recebimento de valor a maior pelo recorrido. (Precedentes: REsp 922.702/MG, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28.4.2009, DJe 27.5.2009; REsp 996.031/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 11.3.2008, DJe 28.4.2008; REsp 678.969/PB, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 13.12.2005, DJ 13.2.2006; REsp 149.832/MG, Rel. Min. José Delgado, publicado em 15.2.2000) Recurso especial provido (REsp. 1.119.377/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 04.09.2009).*

4. No mesmo sentido, os julgados: EDcl no REsp 1.182.185/MG, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 29.11.2010; REsp 1.189.576/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 18.06.2010; AgRg no REsp 842.546/MG, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 13.04.2010; REsp 1.121.602/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 10.03.2010; REsp 1.346.770/MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 19.12.2012; AgRg no REsp 1.207.039/MG, Rel. Min. CESAR ASFOR ROCHA, DJe 14.10.2011; AgRg no REsp 1.230.313/MG, Rel. Min. HAMILTON CARVALHIDO, DJe 24.03.2011.

5. Todavia, em que pese remansosa jurisprudência deste Tribunal Superior, entendendo pela legitimidade do Ministério Público para cobrar judicialmente dívidas fundadas em decisões da Corte de Contas, este eminente Relator, sustentando entendimento contrário, passa a tecer algumas considerações que o levaram a concluir de forma divergente. Entretanto, antes de adentrar no mérito da questão, salienta-se a importância, para o magistrado, de decidir de acordo com suas legítimas convicções, ainda que em confronto com a jurisprudência dominante. Nesse aspecto, ressalto trecho de obra de minha autoria:

*A um antigo e já idoso juiz da Suprema Corte um magistrado bem mais jovem do que ele perguntou qual o seu grande orgulho de ter sido membro daquele colegiado de julgadores tão respeitados. O provento juiz respondeu que eram dois os seus grandes orgulhos, e acrescentou que o primeiro era o de nunca ter sido negligente ou desatento com os direitos, as liberdades, as propriedades e as garantias de nenhum cidadão, sobretudo quando demandava contra o governo, pois sempre colocara as liberdades*

# Superior Tribunal de Justiça

*individuais antes dos poderes. O segundo era o de nunca ter proferido uma decisão que não fosse a legítima expressão de sua consciência* (Contos Possíveis, hipóteses de acontecimentos quotidianos, Fortaleza, Curumim, 2013, p. 116).

6. Compartilha, portanto, este eminente Relator, do entendimento de que o Ministério Público não é parte legítima para propor a execução de título executivo oriundo de decisão do Tribunal de Contas; ademais, com a devida vênia, defender o contrário seria afrontar o art. 12, incisos I e II do CPC, que tratam da representação em juízo dos entes federativos, *in verbis*:

*Art. 12 - Serão representados em juízo, ativa e passivamente:*

*I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, por seus procuradores;*

*II - o Município, por seu Prefeito ou procurador.*

7. Sobre o assunto, acrescenta LUCIANO CHAVES DE FARIAS que:

*Na esfera federal, a Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992) regulamentou a matéria ao definir que, uma vez configurado o débito ou aplicada a multa pelo Tribunal, incumbe à AGU e aos procuradores das entidades da Administração Indireta a promoção de sua cobrança executiva em juízo. O Regimento Interno do TCU, no seu art. 214, inciso III, fixa o prazo de quinze dias, a partir da notificação, para que o responsável comprove, perante o Tribunal, o recolhimento do débito imputado. Expirado in albis esse prazo, pode o TCU autorizar a cobrança judicial da dívida, por intermédio do Ministério Público Especial (junto ao Tribunal), que remete as peças necessária à AGU ou às entidades da Administração Indireta* (Estudos sobre Improbidade Administrativa, Apontamentos sobre a legitimidade ativa para execução das decisões dos Tribunais de Contas, Salvador, *Jus Podivm*, 2012, p. 481).

8. Dessa forma, compete à AGU e às Procuradorias dos Estados, dos Municípios e da Administração Indireta realizar as aludidas cobranças. Nesse sentido já se posicionou o Supremo Tribunal Federal:

*RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS*

# Superior Tribunal de Justiça

*PRÓPRIAS DECISÕES. IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE.*

1. *As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3o.). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto.*

2. *A ação de cobrança a somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente.*

3. *Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido (RE 223037, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ 02.08.2002).*

9. Corroborando a tese que ora se defende, vale relembrar o julgamento do Supremo Tribunal Federal, no RE 135.328-7/SP, no qual se decidiu pela *inconstitucionalidade progressiva* do art. 68 do Código de Processo Penal, o qual dispõe sobre a legitimidade do Ministério Público para promover a ação civil *ex delicto*, nos casos em que o titular do direito à reparação do dano seja pobre:

*LEGITIMIDADE - AÇÃO EX DELICTO - MINISTÉRIO PÚBLICO - DEFENSORIA PÚBLICA - ARTIGO 68 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL - CARTA DA REPÚBLICA DE 1988.*

*A teor do disposto no artigo 134 da Constituição Federal, cabe à Defensoria Pública, instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a orientação e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do artigo 5o., LXXIV, da Carta, estando restrita a atuação do Ministério Público, no campo dos interesses sociais e individuais, àqueles indisponíveis (parte final do artigo 127 da Constituição Federal).*

*INCONSTITUCIONALIDADE PROGRESSIVA - VIABILIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DE DIREITO ASSEGURADO CONSTITUCIONALMENTE - ASSISTÊNCIA JURÍDICA E JUDICIÁRIA DOS NECESSITADOS - SUBSISTÊNCIA TEMPORÁRIA DA LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO*

# Superior Tribunal de Justiça

PÚBLICO.

*Ao Estado, no que assegurado constitucionalmente certo direito, cumpre viabilizar o respectivo exercício. Enquanto não criada por lei, organizada - e, portanto, preenchidos os cargos próprios, na unidade da Federação - a Defensoria Pública, permanece em vigor o artigo 68 do código de Processo Penal, estando o Ministério Público legitimado para a ação de ressarcimento nele prevista. Irrelevância de a assistência vir sendo prestada por Órgão da Procuradoria Geral do Estado, em face de não lhe competir, constitucionalmente, a defesa daqueles que não possam demandar, contratando diretamente profissional da advocacia, sem prejuízo do próprio sustento (RE 135.328-7/SP, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ 20.04.2001).*

10. Fundamentou-se, o referido *decisum*, na restrição imposta pela Carta Magna de 1988, nos termos de seu art. 127, *in verbis*: *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*. Todavia, em que pese a aludida restrição do Ministério Público, possibilitou-se sua atuação no ajuizamento das ações civis *ex delicto*, tão somente, nas unidades da Federação nas quais ainda não se instituiu Defensoria Pública, a fim de viabilizar o exercício de respectivo direito pelos hipossuficientes.

11. Destaca-se, ainda, que, antes da Constituição de 1988, nada obstava que lei ordinária conferisse ao Ministério Público outras atribuições, ainda que incompatíveis com suas funções institucionais; contudo, com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, o exercício pelo *Parquet* de outras funções, incompatíveis com sua finalidade institucional, restou expressamente vedado (art. 129, inciso IX da Constituição Federal), *inclusive, a representação judicial e consultoria jurídica de entidades públicas*.

12. Diante de tais considerações, conhece-se do recurso, negando-lhe provimento. É como voto.