LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA EXECUTAR AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS POSICIONAMENTOS DO TJ/SE

Paulo Roberto Lima Santos*

RESUMO: Demonstra-se, neste trabalho, a Legitimidade do Ministério Público para executar as decisões dos Tribunais de Contas, justificando a medida pela existência de interesse público abrangido pela esfera de proteção do *parquet*. Destaca-se, ainda, o entendimento dos tribunais acerca do assunto, em especial, os posicionamentos do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.

PALAVRAS-CHAVE: Parquet. Execução. Decisões dos TC's.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho versa sobre a temática da legitimidade do Ministério Público para executar as decisões do Tribunal de Contas.

Demonstrar-se-á que a instituição ministerial possui legitimidade (e sua hipótese) para promover a ação de execução das decisões das Cortes de Contas, vez que, mesmo se tratando o Erário de patrimônio público em sua acepção mais estrita (patrimônio financeiro), há um interesse público em sua gestão, estando, assim, abrangido pela esfera de proteção do *parquet*.

Destacou-se, ainda, os entendimentos dos tribunais acerca do assunto, em especial, os posicionamentos do Tribunal de Justiça de Sergipe.

Para compreensão do tema, fez-se breves considerações acerca do Tribunal de Contas e a eficácia de suas decisões; do perfil institucional do Ministério Público e sua missão de defesa ao patrimônio público para, finalmente, analisar-se a hipótese da promoção da mencionada ação executiva pela instituição ministerial e o entendimento dos tribunais.

* Bacharel em Direito pela Universidade Tiradentes (UNIT); Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe; Ex-Técnico do Ministério Público do Estado de Sergipe.

2. O TRIBUNAL DE CONTAS E A EFICÁCIA DE SUAS DECISÕES

A República Federativa do Brasil, com o advento da Constituição de 05 de outubro de 1988, passou a ser um Estado Democrático de Direito, e, tal como ocorre nos Estados com este caráter, têm como uma das suas principais características a possibilidade de controle dos atos de seus agentes.

Esta atividade de controle, doutrinariamente chamada *controle da administração pública*, incide sob várias áreas e aspectos, destacando-se o financeiro, orçamentário, de legalidade, entre outros.

Classicamente, distinguem-se duas espécies de controle: o interno e o externo. O primeiro diz respeito à manifestação da autotutela, ou seja, a própria administração, através dos órgãos que compõe o poder fiscalizado, realizam a atividade controlatória, ao contrário do segundo, onde a atividade de controle é exercida por órgão ou ente que não pertence ao poder controlado.

O Brasil, seguindo a tradição dos Estados latinos, adotou o sistema de Tribunal de Contas para a atividade de controle externo financeiro. É o que se depreende da leitura do art.71 da Constituição Federal, onde se observa que "o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União". Cumpre ressaltar que, por força do art.75 da Carta Magna, aplica-se às demais Cortes de Contas, no que couber, às disposições relativas ao Tribunal de Contas da União.

Pois bem, consiste o Tribunal de Contas, no Brasil, segundo Eduardo Lobo Botelho Gualazzi[1], em "órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentário, em face dos três Poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional".

Adverte-se que o presente trabalho não faz estudo minucioso acerca deste importante órgão, limitando-se a trazer informações necessárias à compreensão do tema principal. Assim sendo, destaca-se uma das principais atribuições das Cortes de Contas relevantes à temática: a prevista no art.71, II da Constituição Federal, que elenca entre suas competências, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta,

incluídas as fundações e sociedades instituídas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Nessa hipótese, a competência para julgamento é privativa do Tribunal de Contas, sendo vedada a revisão da decisão pelo Poder Legislativo, cabendo, tão somente, o controle judicial de legalidade. Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal, donde transcreve-se trecho da ementa de julgado:

> (…) A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, I, CF/1988; 2) e *a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, II, CF/1988. Precedentes. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo.* Precedentes. (ADI 3.715-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 24-5-2006, Plenário, *DJ* de 25-8-2006.) (Destacou-se)

Conforme lição de Monique Cheker[2], inclui-se nessa competência o julgamento das contas do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, de órgãos, fundos e empresas da administração pública direta e indireta - sociedades de economia mista, fundações, autarquias, ministérios e secretarias, dentre outros – e toda pessoa física ou jurídica que administre verbas públicas, incluindo as organizações sociais.

Sobre essa atribuição, cabe, ainda, observação feita por Valdecir Pascoal[3]:

> Há uma corrente da doutrina e uma corrente minoritária no âmbito do STF que possui o entendimento de que se o chefe do Executivo participar efetivamente do processamento da despesa pública – ora autorizando despesas, ora assinando empenhos e contratos, ora liquidando despesas e autorizando pagamentos – essa participação ativa e direta do Chefe do Executivo faz com que ele fique sujeito não só ao julgamento político do Legislativo, mas também ao julgamento técnico do Tribunal de Contas, nos termos do art.71, II da Lei Maior. Nesse caso, o TC, além de emitir parecer prévio, julgaria as contas do Chefe do Executivo definitivamente. Esta tese é encampada pela maioria dos Tribunais de Contas do Brasil, inclusive pelo Tribunal de Contas de Pernambuco. Esse julgamento se dá em relação às contas de Prefeitos, os quais, na maior parte dos Municípios, participam ativamente do processamento da despesa. Na União e nos Estados, os Chefes do Executivo não participam ativamente desse processo, que cabe aos ministros, secretários e diretores.

Pois bem, nos termos art.71, §3º da Constituição Federal, *as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo*.

Sendo assim, no caso de imputação de multa ou débito feito pelo Tribunal de Contas, não precisará o ente-credor ingressar no Poder Judiciário com processo de conhecimento, vez que a decisão daquela Corte de Contas tem eficácia de título executivo, tornando, ainda, desnecessária a inscrição do débito na dívida ativa da administração.

Assim também entendeu o legislador constituinte sergipano, fazendo constar de forma expressa no art.68, §3º da Constituição local, *ad litteram*:

> Art.68. (Omissis)
> § 3º As decisões finais do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, independentemente de inscrição na dívida pública.

A propósito da eficácia das decisões, pertinente é a lição de Alexandre de Moraes[4]:

> O texto do §3º do art.71 não deixa dúvidas sobre a natureza jurídica das decisões do TC, nas hipóteses de imputação de débito e multa, possibilitando sua imediata execução.
> Analisando a presente norma, José Ferreira de Freitas, conselheiro do Tribunal de Contas do Mato Grosso, afirma que, (...) "Os decisórios do Tribunal de Contas quando julgarem em alcance, débito ou multa, equivalem a uma decisão Judiciária (Judicatura de Contas) – eficazes que são como incontestáveis títulos executivos (...)"

No que diz respeito à legitimidade para executar tais decisões, a Carta Magna ficou silente.

Não resta dúvidas que, o ente lesado possui essa legitimidade. Dúvidas subsistem em relação à outros entes, contudo, tais considerações serão feitas posteriormente.

3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO

A Constituição Federal conceitua o Ministério Público como "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".

Desse modo, o constituinte originário erigiu o Ministério Público à função de guardião dos valores mais caros de nossa sociedade e, para cumprir tal mister, optou àquele legislador por não subordinar o *parquet* aos poderes clássicos, sendo instituição autônoma e independente. A propósito, ensina o professor Carlos Augusto Alcântara Machado[5]:

> Não se desconhece que, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05.10.1988, uma instituição foi reestruturada por completo: o Ministério Público.
> De órgão que gravitava junto ao Poder Judiciário

> ou ao Poder Executivo, passou a integrar o título constitucional 'Da organização dos Poderes' (Título IV), em seção de capítulo específico (Capítulo IV – Seção I), *sem guardar qualquer relação de dependência com os Poderes Estatais classicamente concebidos (Executivo, Legislativo e Judiciário)*. (sem destaques no original)

Entre as várias atribuições constitucionais da instituição ministerial, entendeu por bem o constituinte originário incluir a defesa do patrimônio público. Assim, nos termos do art.129, III da Lei Maior, é função institucional do Ministério Público, "promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos".

A proteção do patrimônio público, a ser exercida pelo *parquet* deve ser concebida em seu sentido mais abrangente. Assim entende Paulo Gustavo Guedes Fontes[6], quando leciona que a defesa do patrimônio público feita pela instituição ministerial inclui não só "o patrimônio histórico e cultural, mas também e particularmente na sua acepção mais restrita de patrimônio econômico e financeiro".

Entretanto, parte da doutrina insurge-se contra a atuação do Ministério Público nesta área, quando a instituição maneja ações na defesa do patrimônio em sua acepção mais restrita. Razão não assiste a estes, pelos motivos que serão explanados em tópico próprio.

Cumpre, ainda, informar que existe um Ministério Público Especial que atua junto aos Tribunais de Contas, contudo, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que este *parquet* especial está contido na estrutura da Corte de Contas, não se confundindo com o Ministério Público Comum (ADI 789, Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/1994, DJ 19-12-1994).

4. HIPÓTESE DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA EXECUTAR AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Chega-se ao ponto central deste trabalho. Estaria o *parquet* legitimado a executar as decisões das Cortes de Contas que imputam débito ou multa?

Para a solução de tormentoso questionamento, devem ser feitas algumas considerações.

A primeira delas é que, é indubitável que o ente federativo lesado é o primeiro legitimado para promover o ressarcimento ao seu patrimônio. Se o direito lesado, nessa hipótese, o patrimônio público em sua acepção estrita (o erário), é do ente federativo, *a priori*, o principal interessado no ressarcimento é ele, cabendo ao órgão da advocacia pública a ele ligado, promover a competente ação de execução com base no título executivo (a decisão da Corte de Contas).

Contudo, o que se vê no mundo fático é a inércia desses entes, em especial dos pequenos municípios, que muitas vezes, sequer, possuem uma procuradoria especializada. Outro fator, não menos importante, e que a maioria dos estudos deixa de analisar, é o fato de que, em muitos destes entes federativos, infelizmente, a função de "Procurador do Município" é ocupada por indivíduo nomeado em Cargo em Comissão, de livre nomeação e livre exoneração pelo Chefe do Executivo. Na hipótese de condenação, pela Corte de Contas, de determinado ordenador de despesa (v.g. um Secretário) ou correligionário da chefia do Executivo, caso o Procurador do Município promova a dita ação de execução, correrá o risco de perder seu cargo por razões *puramente políticas,* restando um prejuízo que não será ressarcido.

Outra consideração a ser feita é a de que nem o Tribunal de Contas, tampouco o Ministério Público que atua junto à Corte, podem promover a execução das decisões que imputam débito ou multa.

Originalmente, a Constituição do Estado de Sergipe previa, em seu art.68, inciso IX, que o Tribunal de Contas poderia executar suas próprias decisões que implicassem imputação de débito ou multa.

A questão chegou no Supremo Tribunal Federal por meio do RE 223037, ocasião que a Corte Suprema se posicionou pela inconstitucionalidade do art.68, IX, da Constituição do Estado de Sergipe, concluindo que nem o Tribunal de Contas, nem o Ministério Público Especial poderiam executar as decisões objeto da presente análise. O acórdão ficou assim ementado:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS 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 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, Relator: Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 02/05/2002, DJ 02-08-2002)

O decisório acima transcrito apresentou, a título de fundamentação, o fato de que a Constituição Federal, no art.71, §3º, embora tenha conferido eficácia de título executivo às decisões do TCU, não outorgou àquela Corte de Contas legitimação para executá-las, e que, face ao princípio da simetria, não poderia a Constituição Estadual fazê-lo. Sustentou, ainda, o Pretório Excelso, que o Tribunal de Contas não tem personalidade jurídica distinta da do Estado-membro, não estando autorizado a atuar como substituto processual para propor ou contestar ações relacionadas aos seus julgados. Quanto ao Ministério Público Especial, este também não poderia por estar na intimidade estrutural da Corte de Contas (entendimento já mencionado em item anterior).

Contudo, o julgado não vedou expressamente o Ministério Público Ordinário (ou comum) de promover tal ação. Subsistem, assim, grandes divergências tanto na doutrina quanto na jurisprudência.

Os que defendem a impossibilidade de o Ministério Público ingressar com as ações de execução com base no *decisum* do Tribunal de Contas

sustentam seu entendimento, basicamente, nos seguintes argumentos: o ente federativo é o credor e o ressarcimento do erário deve ser promovido pela procuradoria do ente através da ação de execução e que se o Ministério Público atuasse na defesa do erário, violaria o preceito constitucional da vedação da representação judicial das entidades públicas pela instituição. Alegam, ainda, que o interesse/direito nesse caso é de cunho meramente patrimonial, não legitimando intervenção ou qualquer iniciativa pelo *parquet*.

Esse é o entendimento de Hely Lopes Meirelles[7], do qual se transcreve trecho que sintetiza essa corrente de pensamento:

> Por fim, entendemos que a ação civil pública não deve ser utilizada para a pura e simples defesa do erário, o que não se coaduna com as suas finalidades sociais (…) Ademais, a Constituição de 1988 vedou expressamente que o Ministério Público atue como representante judicial ou consultor jurídico de entidades públicas (CF, art.129, IX).

Na jurisprudência, essa linha de pensamento fora adotada como parâmetro para o julgamento, entre outros, dos seguinte julgados:

> SUBSÍDIO DE VEREADOR PERCEBIDO A MAIOR, DE MANEIRA ILEGAL, SEGUNDO O TCMG - EXECUÇÃO PARA RECUPERAÇÃO DO INDÉBITO PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO - ILEGITIMIDADE DO "PARQUET". O Minitério Público não tem legitimidade para executar as decisões do Tribunal de Contas exaradas em processo administrativo que apurou recebimento irregular de subsídios por agente político, pois a defesa do patrimônio público é efetivada por meio da ação civil pública, segundo dispõe o inciso III, do art. 129, do texto constitucional, cabendo à pessoa jurídica de direito público interno promover a cobrança do crédito, por constituir receita não tributária sua. (Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Apelação Cível nº 1.0461.05.026490-6/001 – Relator: Des. Wander Marotta, Julgamento em 13/02/2007, Publicação em 13/04/2007)

> EXECUÇÃO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS - ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - PRECEDENTE DA CORTE SUPERIOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. (Tribunal de Justiça de Minas Gerais: Apelação Cível n° 1.0461.05.026209-0/001, Relator: Des. Brandão Teixeira, Julgamento em 04/11/2008, Publicação em 26/11/2008)

Em que pesem a sapiência do eminente jurista e as conclusões das respeitáveis decisões anteriormente mencionadas, esse não é o entendimento que vem prevalecendo, vez que, ele não está em consonância com o moderno direito, e, principalmente, com o perfil que a Constituição Federal deu ao Ministério Público.

Quanto ao argumento de que a ação de execução da decisão do Tribunal de Contas violaria o disposto no art.129, IX da CF, repele-se o mesmo com a elucidação dos institutos declinados no dispositivo constitucional.

A representação, como bem explica De Plácido e Silva[8], "é instituição, de que se derivam poderes, que investem uma pessoa de autoridade para praticar certos atos ou exercer certas funções, em *nome de alguém* ou em alguma coisa" (destacou-se).

Contudo, o Ministério Público quando da promoção da ação objeto de análise, age em nome próprio, na defesa do direito de outrem, "enquanto os procuradores das partes agem em nome de outrem, representando interesses de outrem" (Hugo Nigro Mazzilli *apud* Marcos Antônio da Silva Modes[9]).

Conclui Marcos Antônio da Silva Modes[10], em texto publicado na internet, que:

> A atuação supletiva e concorrente do Ministério Público em defesa do patrimônio público longe está de caracterizar a plenitude dos institutos da representação e consultoria das entidades públicas, pois estas abrangem todo o universo de poderes conferidos aos advogados em geral, na forma dos artigos 38 do CPC, e, antigo 5º, da Lei 8.906/94, atos presentes, pretéritos e futuros, orientação, consultoria e representação judicial e extrajudicial.

A outra tese contrária à legitimidade do *parquet*, é a de que o interesse/direito, no caso de ressarcimento é de cunho meramente patrimonial, não estando, portanto, o Ministério Público legitimado a intervir.

Conforme já fora dito, uma das funções institucionais do *parquet* é a defesa do patrimônio público. Deixou-se para esse ponto maiores considerações sobre o assunto.

Não obstante a clareza do texto constitucional, a legitimidade do Ministério Público para promover a defesa do patrimônio público, em sua acepção mais estrita, vem sendo contestada. Sobre a importância da atuação ministerial nessa área, informa Paulo Gustavo Guedes Fontes[11], que ela se deve a alguns fatores:

> Primeiramente, em função da corrupção, esse mal internacional ainda mais disseminado em tempos de globalização. Ela está lamentavelmente incrustada na vida administrativa brasileira.
> Deve-se considerar também a insuficiência da fiscalização realizada pelos tribunais de contas. Diferentemente da França, suas decisões não têm força jurisdicional e podem ser questionadas, com facilidade, perante juízes de primeiro grau, como qualquer ato administrativo. O seu controle mostra-se por vezes burocrático e pouco eficaz. Finalmente, a forma de provimento dos cargos de ministros e conselheiros é em parte política, com nomeações realizadas pelo Executivo e pelo Legislativo, o que pode diminuir a independência dos seus titulares.

Argumenta-se que o ressarcimento ao erário, por ser interesse financeiro, não estaria na esfera de defesa da instituição ministerial. Apesar de ser rotulado (com base na clássica distinção entre interesses públicos) como interesse público secundário, não deixa de ser ele um interesse público. Por ser um interesse público, mesmo que patrimonial, não é disponível a critério do administrador, como acontece com o direito patrimonial dos particulares. Assim entende Paulo Gustavo Guedes Fontes[12] (2006, p.107), quando afirma que a "liberdade do Estado na gestão de seus bens e recursos, mesmo dominiais, nunca é igual à dos particulares com relação ao seus próprios bens". Continua, citando Christian Lavialle, ensinando que "o *acte détachable* faz surgir a pessoa jurídica não mais

como proprietária, mas como representante dos interesses da coletividade dos habitantes, do público". Ou seja, há um interesse público na gestão do patrimônio financeiro do Estado. O citado autor conclui ser o erário um interesse difuso, legitimando a proteção pelo *parquet*[13].

Ainda sobre ser o erário interesse público a ser velado pelo Ministério Público, se pronunciou o Superior Tribunal de Justiça, veja-se trecho de julgado:

> (…) acentuou a eminente Subprocuradora–Geral da República Dra. Yedda de Lourde Pereira, "se o Estado tem principalmente ou unicamente interesses públicos, como se negar, *in casu*, a participação do Parquet, que tem a responsabilidade da defesa desses direitos? Nem se diga que preservar as finanças do Estado não seja de interesse público, pois são estas finanças que implementam os benefícios sociais e permitem a realização das atribuições e fins a que se propõe o Estado através dos Órgãos Públicos fracionados.
> E continua "quando o Parquet está defendendo o patrimônio do ente público, não está patrocinando causa da Municipalidade, mas a defesa do patrimônio que foi constituído pela sociedade e a ela pertence, em última análise, como coisa pública e de interesse público. E o interesse público, evidentemente, dá a legalidade ao Ministério Público para recorrer sempre que o patrimônio público estiver sendo lesado. (REsp 189027/MG, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, Julgado em 11/05/1999, DJ 18/10/1999, p. 254)

Aquela Corte Superior, inclusive, editou a Súmula 329, fazendo constar em seu enunciado, que o "Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público".

O Supremo Tribunal Federal também decidiu nesse sentido, transcreve-se ementa de julgado:

> CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. ART. 129, III, DA CF.

> Legitimação extraordinária conferida ao órgão pelo dispositivo constitucional em referência, hipótese em que age como substituto processual de toda a coletividade e, consequentemente, na defesa de autêntico interesse difuso, habilitação que, de resto, não impede a iniciativa do próprio ente público na defesa de seu patrimônio, caso em que o Ministério Público intervirá como fiscal da lei, pena de nulidade da ação (art. 17, § 4º, da Lei nº 8.429/92). Recurso não conhecido.(RE 208790, Relator: Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2000, DJ 15-12-2000)

Demonstrou-se, que a defesa do erário pelo Ministério Público justifica-se, vez que, mesmo sendo um interesse de caráter financeiro, não é disponível como no caso dos particulares, existindo um interesse social (e difuso) na sua administração.

Acerca do manejo da ação executória pelo *parquet*, com base em título executivo emanado pelas Cortes de Contas, existe na legislação dispositivos que tratam do assunto de maneira expressa.

A nível federal, dispõe a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625/93):

> Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:
> (...)
> VIII - ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas;

No mesmo sentido da Lei 8.625/1993, a Lei Complementar Estadual nº 02 de 1990, que organiza o Ministério Público do Estado de Sergipe, dispôs, em seu art.51, inciso VIII, que consiste em função geral do Ministério Público "ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados pelo Tribunal de Contas".

Interessantes dispositivos encontram-se inseridos na Constituição do Estado da Paraíba, veja-se:

> Art.71. (Omissis)
> § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.
> § 4º Se o Poder Público não promover a responsabilidade civil prevista no parágrafo anterior, deverá fazê-lo o Ministério Público, que também apurará a responsabilidade criminal da autoridade omissa.

Consagrou-se, naquela unidade da federação, a tese de que o Ministério Público possui legitimidade extraordinária subsidiária para promover a ação de execução das decisões do Tribunal de Contas. Sendo assim, sempre que o Poder Público não promover a competente demanda executória, o Ministério Público o fará, além de apurar a responsabilidade da autoridade omissa. Acrescente-se, ainda, que existe súmula editada pelo Tribunal de Justiça daquele Estado sobre o assunto, transcreve-se o enunciado:

> Súmula nº 40: O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública de execução, sempre que ocorrer inércia do Poder Público competente em fazer valer o comando do Tribunal de Contas do Estado.

Entre os autores, defendem a legitimidade da instituição ministerial para executar o comando das Cortes de Contas, Leonardo Barreto Moreira Alves e Marcelo Zenkner[14], quando comentam que:

> O Ministério Público, por sua vez, na forma do artigo 25, inciso VIII, da Lei Federal nº 8.625/93, das respectivas leis orgânicas de cada Estado, e no exercício da missão constitucional de promover as medidas judiciais cabíveis para proteção do patrimônio público (CF, artigo 129, III), possui legitimidade para responsabilizar os gestores do dinheiro público a partir das decisões dos Tribunais e Conselhos de Contas que resultem imputação de débito ou multa. Para tanto, deve o Parquet utilizar obrigatoriamente a via executiva (…).

Na jurisprudência, há uma tendência, capitaneada pelo Superior Tribunal de Justiça, de se admitir o manejo da ação em comento pelo *parquet*, veja-se, entre outros, os seguintes julgados daquela Corte:

> PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. CARACTERIZAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL.
> CONDENAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL CONFIGURADA. FALHA DO SISTEMA ORDINÁRIO DE REPRESENTAÇÃO E DEFESA DO ERÁRIO. (PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE RESTITUIÇÃO DE CERTAS IMPORTÂNCIAS VS. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL RELATIVO ÀS MESMAS VERBAS.
> INEXISTÊNCIA DE TRÍPLICE IDENTIDADE ENTRE PROCESSO DE CONHECIMENTO E PROCESSO DE EXECUÇÃO. LITISPENDÊNCIA. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. PERDA DE INTERESSE PROCESSUAL NO ÂMBITO DA ACP.) 1. Nos aclaratórios, sustenta a parte embargante que esta Corte Superior não examinou questão levantada em contra-razões no sentido de que o Ministério Público não tem legitimidade ativa para a propositura de execução de título executivo extrajudicial.
> 2. Com razão o embargante quando pontua a omissão do acórdão recorrido. No entanto, o suprimento da omissão não lhe importará benefícios.
> 3. É que pacificou-se na Primeira Seção desta Corte Superior o entendimento segundo o qual o Ministério Público tem legitimidade para promover execução de título executivo extrajudicial decorrente de decisão do Tribunal de Contas, ainda que em caráter excepcional - i.e., quando o sistema

de legitimação ordinária de defesa do erário falha (v. REsp 1.119.377/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, j. 26.8.2009).
4. No caso dos autos, o processo que levou à formação do título executivo é de 1996 e a presente execução foi ajuizada em 2002, o que faz concluir que está configurada a falha do representante e/ou do advogado público.
5. Embargos de declaração acolhidos, sem efeitos modificativos, apenas para esclarecer que o Ministério Público possui legitimidade ativa *ad causam* na espécie.
(EDcl no REsp 1182185/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, Julgado em 18/11/2010, DJe 29/11/2010)

RECURSO ESPECIAL - PROCESSUAL CIVIL EXECUÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL - CERTIDÃO DE DÉBITO EMITIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS - MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LEGITIMIDADE.
1. Pacificou-se na Primeira Seção desta Corte Superior, o entendimento segundo o qual o Ministério Público tem legitimidade para promover execução de título executivo extrajudicial decorrente de decisão do Tribunal de Contas, ainda que em caráter excepcional (v. REsp 1.119.377/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Primeira Seção, j. 26.8.2009).
2. Recurso especial conhecido e provido.
(REsp 1189576/MG, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, Julgado em 08/06/2010, DJe 18/06/2010)

EXECUÇÃO. TÍTULO ORIGINÁRIO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEI Nº 8.625/93.
PRECEDENTE DO STF QUE NÃO SE APLICA À HIPÓTESE.
I - O Ministério Público tem legitimidade para

> a propositura de execução de título originário dos Tribunais de Contas, não se confundindo a hipótese com o precedente do STF invocado no aresto recorrido (RE nº 223.037-1/SE, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 02.08.02), que cuidava de execução promovida pelo próprio Tribunal de Contas e, de forma hipotética, considerou o nobre relator que nem mesmo o Ministério Público que atuava junto àquele órgão, por não integrar o Ministério Público ordinário, poderia fazê-lo.
> II - Recurso provido.
> (REsp 996031/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, Julgado em 11/03/2008, DJe 28/04/2008)

Outros tribunais do país também vêm decidindo no mesmo sentido, destaca-se, a título de exemplificação, as seguintes decisões:

> APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE EXECUÇÃO POR QUANTIA CERTA PARA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO - ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - NÃO CONFIGURADA - RECURSO PROVIDO - SENTENÇA CASSADA.
> A Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), em seu artigo 5º, confere ao Ministério Público legitimidade para a interposição de toda e qualquer espécie de ação civil pública visando a defesa dos direitos difusos e coletivos, incluindo-se entre eles, o patrimônio público. (Tribunal de Justiça do Mato Grosso, Apelação nº 110660/2009, Órgão julgador: Quarta Câmara Cível, Relatora: Desa. Clarice Claudino da Silva, Julgado em 09/03/2010).

> Agravo de instrumento – Ação civil pública executiva – Exceção de pré-executividade rejeitada – Legitimidade do Ministério Público para cobrar multa aplicada pelo Tribunal de

Contas do Estado – Proteção do patrimônio – Interesse público primário – Fraude à execução reconhecida após interposição do recurso – Pedido prejudicado – Alegações de não ocorrência de fraude à execução, impenhorabilidade do bem e parcialidade do Promotor de Justiça – Matérias cuja apreciação não cabe em sede de exceção de pré-executividade – Dilação probatória necessária – Negado provimento ao recurso. (Tribunal de Justiça de São Paulo, Agravo de Instrumento 0082859-93.2011.8.26.0000, Relator: João Carlos Garcia, Órgão julgador: 8ª Câmara de Direito Público, Data do julgamento: 14/09/2011)

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. TRIBUNAL DE CONTAS. DECISÃO QUE RECONHECE DÍVIDA OU ATRIBUI MULTA A EX-GESTOR PÚBLICO. EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE EXECUÇÃO. MEIO ADEQUADO À COBRANÇA DO VALOR DA DÍVIDA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

I — As decisões do Tribunal de Contas, que reconheçam dívida ou atribuam multa patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos, têm eficácia de título executivo extrajudicial (art. 71, § 3º, da CF), sendo o Ministério Público parte legítima para propor a respectiva ação civil pública de execução (Súmula nº 11 da Egrégia Segunda Câmara Cível deste Tribunal).

II — O Ministério Público é parte legítima para propor ação civil pública de execução de julgado do Tribunal de Contas, que reconheça dívida ou atribua multa, desde que ocorra desídia do Município, por seu gestor público, ou conflito de interesses entre o ente público e aquele que o administra.

III — Essa legitimidade, de caráter extraordinário, decorre das próprias funções institucionais cometidas ao Ministério Público pela Constituição

> Federal, que, dentre outras, o incumbe de buscar a realização do interesse público fundamental, protegendo o patrimônio público, quando lesado ou ameaçado de lesão por terceiros.
> IV — Apelação provida. (Tribunal de Justiça do Maranhão, Apelação nº 14.749/2011, nº do processo 147492011, Relator: Desembargador Marcelo Carvalho Silva, Revisor: Desembargador Raimundo Freire Cutrim, Julgado em 26/06/2011)

Assim, apresenta-se razoável e salutar, a solução apontada pelos paraibanos. Historicamente, como já fora mencionado, o Ministério Público integrou, por anos, o Poder Executivo, e as medidas que conferem maior independência à instituição ministerial deverão sempre prevalecer, não podendo o *parquet* voltar a realizar as funções de advocacia dos entes federados. Com isso, quer se dizer que o Ministério Público deverá executar o comando do Tribunal de Contas quando o Poder Público competente ficar inerte. Em verdade, o Ministério Público possui legitimidade extraordinária subsidiária para o manejo da ação em comento[15].

A partir da premissa levantada, surge outro questionamento: quando restará caracterizada a inércia do Poder Público apta a legitimar a propositura da ação executória pelo Ministério Público com base na decisão do Tribunal de Contas?

Para responder a pergunta, acata-se as sugestões apresentadas pelo Promotor de Justiça do Ministério Público do Maranhão, Sandro Carvalho Lobato de Carvalho[16], avistáveis em precioso artigo publicado na internet, devendo o membro do *parquet* proceder da seguinte maneira, antes de promover a ação de execução:

> Oficiar ao Município e/ou ao Estado (dependendo do caso) para questioná-los sobre possível propositura de ação de execução baseada em determinado acórdão do TCE; (…) em sendo a resposta negativa, recomendar ao Município que execute a multa/débito em prazo razoável (máximo trinta dias), sob pena de ajuizamento de ação de improbidade contra o gestor omisso; (…) ante a falta de resposta do Município (...), verificar junto

> ao Fórum se há ou não ação de execução referente ao acórdão do TCE.

Acrescenta-se que, por vezes, tais diligências podem demorar a ser cumpridas, e, transcorrido lapso temporal razoável, donde possa se inferir que o ente lesado não promoverá a execução (sugere-se um prazo de três anos a contar da data da condenação/imputação do débito), poderá o Ministério Público promover a execução de imediato, sem a adoção das diligências mencionadas.

Prazo razoável também é avistável em julgamento do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. O Desembargador Sérgio Roberto Baasch Luz assim se posicionou em seu voto na Apelação Cível nº 2010.081963-7:

> Certamente que decorridos mais de dois anos do trânsito em julgado da decisão administrativa, sem que o sistema de legitimação ordinário tenha demonstrado interesse em executar o título em questão, exsurge, desta forma, a legitimidade do Ministério Público para suprir a inquestionável falha daquele que originalmente detinha legitimidade para tanto.

Considerando o exposto, infere-se que, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, já avista-se que o tema será pacificado no sentido de se reconhecer a legitimidade do *parquet* para promover a ação em comento.

Nos vários tribunais do país, vê-se que alguns estão divididos, como ocorre no Tribunal de Justiça de Mato Grosso, onde encontrou-se, no banco de dados do site oficial, quatro decisões sobre o tema, duas reconhecendo a legitimidade (Apelações 110660/2009 e 110655/2009) e duas em sentido contrário (Apelação 29902/2000 e Agravo de Instrumento 33983/2000) ; outros vêm apontando pela ilegitimidade, como acontece no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, onde existe Incidente de Uniformização de Jurisprudência (Uniformização de Jurisprudência n° 1.0000.06.445598-3/000); e, finalmente, aqueles que vêm se posicionando pela legitimidade, como o Tribunal de Justiça da Paraíba, onde o tema já é pacífico (Súmula 40), conforme já registrado.

Contudo, a maioria dos posicionamentos é pela legitimidade do

Ministério Público para executar as decisões do Tribunal de Contas.

5. POSICIONAMENTOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SERGIPE

Tratar-se-á, neste item, acerca dos posicionamentos que o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe vem adotando quanto a hipótese do Ministério Público Estadual possuir legitimidade para executar as decisões do Tribunal de Contas do Estado.

Registra-se que, a principal fonte de informações, para a confecção deste ponto, foi o banco de dados público do sistema virtual de consulta de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, localizado no site oficial daquela Corte (www.tjse.jus.br). Fora feita pesquisa minuciosa no referido banco de dados, contudo, além dos julgamentos que serão aqui mencionados, podem existir outros publicados nos instrumentos oficiais e que não foram disponibilizados no mencionado sistema de consulta.

Assim como ocorre na maioria dos tribunais pátrios, no Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, o tema da legitimidade do *parquet* para promover ação de execução com base em decisão da Corte de Contas local não está livre de controvérsias.

Ainda no primeiro grau de jurisdição, é possível deparar-se com calorosos debates entre os promotores de justiça, advogados e magistrados.

A título de exemplificação, relata-se o ocorrido no processo tombado sob o número 200763110114[17], que tramita na Comarca de Campo do Brito/SE – Distrito de Macambira, onde o Ministério Público de Sergipe ajuizou ação de execução com base em decisão do Tribunal de Contas. O Executado opôs embargos (tombados sob o número 200963100086), onde um dos argumentos lançados foi o de que o *parquet* era parte ilegítima para promover a execução. Citado para oferecer resposta, o Ministério Público, por sua representante, então atuante naquele Juízo, Fabiana Carvalho Viana França, aduziu que "pode-se verificar que o Ministério Público tem legitimidade para promover a execução do débito em favor da municipalidade, visto que tal atividade encontra-se inserida no âmbito da curadoria do patrimônio público".

O Juízo, acatando a tese formulada pelo *parquet*, julgou improcedentes os embargos. Irresignado, o embargante recorreu ao Tribunal de Justiça, que por seu turno, reafirmou a legitimidade do Ministério Público para

promover a execução da decisão da Corte de Contas. O acórdão ficou assim ementado:

> APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO - TÍTULO EXECUTIVO - DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS - RESSARCIMENTO DE DANO CAUSADO AO ERÁRIO - LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - INTELIGÊNCIA DO ART. 129, III, DA CF/88 E ART. 25, VIII, DA LEI 8.625/93 (LEI ORGÂNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO) - PRECEDENTES - JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - MANUTENÇÃO DA SENTENÇA - RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO -UNÂNIME. (Apelação Cível nº 3387/2010, Relator: Des. José Alves Neto, Julgado em 25/10/2010).

Outro interessante caso, ocorrido na primeira instância, é o constante no processo tombado sob o número 200962001225, que tramita na Comarca de Capela/SE.

O Ministério Público ajuizou ação de execução com base em decisão do Tribunal de Contas que imputou débito a ex-gestor municipal. Contudo, o magistrado, de ofício, extinguiu o feito sem resolução do mérito por entender existir carência de ação por ausência de legitimidade do *parquet* para promoção da demanda, bem como falta de interesse de agir por não estar o débito inscrito na dívida ativa (Sentença às fls.29/33 dos referidos autos).

Inconformado, o órgão ministerial, por intermédio do então Promotor de Justiça em Substituição, Henrique Ribeiro Cardoso, interpôs recurso de apelação (fls.34/37). Em suas razões, aduziu o membro do Ministério Público:

> Nobres julgadores, conforme dispõe o art.25, inc. VIII, da Lei 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público), *incumbe ao Ministério Público ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores de dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas*. O referido dispositivo legal,

> em verdade, segue o diapasão do art.129, inc.III, da Constituição Federal, que confere ao *parquet* a função de proteção do patrimônio público. Ora, a decisão proferida pela Corte de Contas condena o apelado a ressarcir um dano causado ao erário, logo, evidenciada está a legitimidade deste apelante para promover a execução do título formado pelo *decisum* daquele Tribunal, cumprindo, assim, sua função constitucional de proteger o patrimônio público.
> (...)
> Demonstrada a legitimidade ativa do Ministério Público no presente caso, passamos a evidenciar o interesse de agir.
> Às fls.32 da respeitável sentença, o nobre magistrado sustenta que a execução fiscal reserva-se para cobrança de dívida ativa devidamente inscrita e apurada, o que não ocorre no presente caso, carecendo a ação de interesse de agir na modalidade adequação. Ora, ilustres desembargadores, não é este nosso entendimento.
> Dispõe o art.71, §3º da Constituição Federal que "as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo", e, nos termos do art.75 da Carta Magna, aplica-se tal norma aos Tribunais de Contas dos Estados.
> Pois bem, na dicção do art.68, §3º da Constituição do Estado de Sergipe, "*as decisões finais do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, independentemente de inscrição na dívida pública*".
> (...)
> Sendo assim, fica afastado o argumento quanto à falta de interesse de agir. (Grifos constantes no original).

Ocorre que, tal processo não chegou na segunda instância, vez que, diante dos argumentos lançados pelo *parquet*, o sapiente magistrado exerceu juízo de retratação (fls.43/48), veja-se:

> Diante de todo o exposto, verifica-se que de fato assiste razão ao Parquet (...)
> Dessa forma, exerço o juízo de retratação previsto no art.296 do CPC e reformo a sentença impugnada contida às fls.29/33, via de consequência, determino que proceda-se a citação do requerido, expedindo-se novo mandado citatório, observando o disposto no despacho de fl.14.

No âmbito da segunda instância, nota-se que, os principais argumentos lançados, tanto pelos desembargadores que entendem pela legitimidade quanto pelos que defendem a tese diversa, são aqueles apontados no item anterior, de modo que, não será feita análise exaustiva dos mesmos nesse ponto, com fito de preservar a objetividade do trabalho. Far-se-á análise de argumentos ainda não mencionados.

Um dos novos argumentos apresentados pelos desembargadores que entendem padecer o *parquet* de legitimidade para promover a ação em estudo é o de que a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público não prevê a execução de forma expressa. Veja-se como se pronunciaram os magistrados da segunda instância:

> Outrossim, a Lei Orgânica do Ministério Público prevê, em seu artigo 25, VIII, a possibilidade do representante do Ministério Público ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas, mas nada fala na possibilidade de execução de tais multas pelos membros do Ministério Público. (Voto da Desa. Maria Aparecida Santos Gama da Silva na Apelação Cível 5067/2008).

Contudo, *permissa venia*, não acata-se esse entendimento, vez que, a Lei 8.625/1993, é clara quando utiliza o verbo *responsabilizar*. Semanticamente, responsabilizar, como conceitua Celso Pedro Luft[18], é "Atribuir ou imputar responsabilidade a alguém", e a responsabilidade, para o citado especialista da língua portuguesa, por seu turno, é a "Condição ou estado do que está sujeito a responder por certos atos e

sofrer-lhes as consequências"[19].

A execução da decisão do Tribunal de Contas que imputou multa ou débito ao gestor é também forma de responsabilização dele. A fundamentação de tal entendimento não termina no campo da semântica.

Na seara do Direito, assevera De Plácido e Silva[20] conceituando responsabilidade, que a mesma:

> (…) tem ampla significação, revela o dever jurídico, em que se coloca a pessoa, seja em virtude de um contrato, seja em face de fato ou omissão, que lhe seja imputado, para satisfazer a prestação convencionada ou para suportar as sanções legais, que lhe são imputadas.
> Onde quer, portanto, que haja a obrigação de fazer, dar ou não fazer alguma coisa, de ressarcir danos, de suportar sanções legais ou penalidades, há a responsabilidade, em virtude da qual se exige a satisfação ou o cumprimento da obrigação ou da sanção.
> (…) A responsabilidade, desta maneira, tanto decorre da convenção como de norma ou regra jurídica, em face das quais a obrigação se exige ou o dever se impõe.

Ainda no campo jurídico, ensina Maria Helena Diniz[21], conceituando o instituto da Responsabilidade Civil, sendo esta:

> (…) a aplicação de medidas que obriguem alguém a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros em razão de ato próprio imputado, de pessoa por quem ele responde, ou de fato de coisa ou animal sob sua guarda ou, ainda, de simples imposição legal.

Os conceitos apresentados são plenamente aplicáveis à hipótese, fazendo cair por terra a tese de que a execução não é forma de responsabilização do gestor condenado a ressarcir o erário por decisão das Cortes de Contas.

Outro argumento ainda não apresentado, e avistável nas Apelações

Cíveis 5067/2008 e 3704/2008, é o de que a instituição ministerial não consta no rol de legitimados da Lei 6830/1980.

Conforme se observa da própria lei, ela fora promulgada sob a vigência de outra Constituição e, como já analisado, a nova Carta Política erigiu o Ministério Público a efetivo guardião do patrimônio público, não subsistindo o argumento combatido.

Entre os desembargadores que se manifestaram pela legitimidade da instituição ministerial para promover a ação objeto de análise deste trabalho, não há novos argumentos além dos já apresentados em outras linhas.

Assim sendo, decidindo pela *legitimidade* do Ministério Público para executar as decisões do Tribunal de Contas, foram coletados os seguintes julgados: *Apelações Cíveis nº 1367/2007, 4237/2008, 4238/2008, 4747/2008, 4748/2008, 3387/2010, 1308/2004; e os Embargos Infringentes nº 003/1996.*

Pela *ilegitimidade* para a promoção da ação em comento: *Apelações Cíveis nº 5067/2008 e 3704/2008.*

Informa-se que, os casos destas duas últimas decisões chegaram ao Superior Tribunal de Justiça, sendo que, em ambos, a Corte Superior decidiu pela legitimidade do Ministério Público para executar as decisões do Tribunal de Contas.

Quanto ao caso da Apelação 3704/2008, veja-se como ficou ementado o julgado da Primeira Turma, cuja relatoria coube ao então Ministro do STJ Luiz Fux, atualmente Ministro do Supremo Tribunal Federal:

> PROCESSUAL CIVIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. AÇÃO DE EXECUÇÃO. TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CERTIDÃO DE DÉBITO EXPEDIDA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL.
> 1. O Ministério Público ostenta legitimidade para a propositura de ação de execução de título extrajudicial oriundo de Tribunal de Contas Estadual. REsp 996031/MG, PRIMEIRA TURMA, DJ de 28/04/2008 e Resp 678969/PB, PRIMEIRA TURMA, DJ 13/02/2006.
> 2. É que a decisão de Tribunal de Contas Estadual, que, impõe débito ou multa, possui eficácia de título

executivo, a teor do que dispõe o art. 71, § 3º, da Constituição Federal de 1988.
3. *In casu*, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sede de Processo Administrativo (TC 12.032), constatando irregularidades na compra de materiais de construção, para a recuperação de moradias de pessoas carentes do Município de Maruim-SE, ensejadoras de prejuízo ao Município de Maruim-SE, determinou a restituição dos mencionados valores à municipalidade *in foco*.
4. A Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público o *status* de 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 (artigo 129, *caput*).
5. Destarte, a Lei 8.429/92 estabelece as sanções aplicáveis aos agentes públicos que pratiquem atos de improbidade administrativa, prevendo que a Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público (artigo 17, § 4º), permitindo ao Ministério Público ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por Tribunais e Conselhos de Contas (artigo 25, VIII, da Lei 8.625/93).
6. Os arts. 129, III, da Constituição Federal de 1988, 6º, VII, "b", da LC 75/93, e 25, IV, "a" e "b", da Lei 8.625/93, admitem a defesa do patrimônio público pelo Ministério Público, em ação civil pública.
7. Recurso Especial provido para reconhecer a legitimidade do Ministério Público do Estado de Sergipe, para a propositura de execução de título originário de Tribunal de Contas Estadual. (Recurso Especial nº 1.109.433 - SE (2008/0280350-2), Relator: Ministro Luiz Fux, Julgado em 28/04/2009, Publicação no DJE 27/05/2009).

No tocante ao caso da Apelação 5067/2008, confira-se a ementa da decisão da Segunda Turma:

> PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO.
> 1. O Ministério Público possui legitimidade para a propositura de ação de execução de título extrajudicial oriundo de Tribunal de Contas Estadual. Precedentes: AgRg no REsp 1166977/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 16.03.10; REsp 1119377/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, DJe 04.09.09; REsp 922.702/MG, Rel. Ministro Luiz Fux, DJe 27.05.09; Resp 842546/MG, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 01.03.10; REsp 1159363/MG, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 16.12.09; Ag 1124947/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 16.12.09; REsp 111916/MG, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 03.11.09.
> 2. Recurso especial conhecido em parte e provido. (REsp 1148663/SE, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 04/05/2010, DJe 17/05/2010).

Traz-se, ainda, decisões emanadas no âmbito do Tribunal de Justiça de Sergipe, onde o Ministério Público ingressou com a execução do título emanado pelo Tribunal de Contas e que chegaram à segunda instância por outros argumentos que não a suposta ilegitimidade ativa. Apresentam-se esses julgados pois, a legitimidade é questão de ordem pública, podendo ser arguida a qualquer tempo e grau de jurisdição, inclusive de ofício pelos julgadores. No entanto, não o fizeram os magistrados, reforçando ainda mais a tese de que o *parquet* está legitimado a executar o *decisum* da Corte de Contas. São os seguintes julgados: *Apelações Cíveis nº 3532/2008, 0765/2010; e o Agravo de Instrumento nº 1634/2009.*

Considerando os dados apresentados, vê-se que o entendimento majoritário do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe é o de que o Ministério Público possui legitimidade para executar as decisões do Tribunal de Contas.

6. CONCLUSÃO

O Ministério Público possui legitimidade extraordinária subsidiária para executar as decisões dos Tribunais de Contas, vez que, a Constituição

Federal lhe atribuiu a função de defesa do patrimônio público em sua acepção mais ampla. As decisões das Cortes de Contas têm, por força constitucional, eficácia de título executivo e sua execução possui nítido caráter de ressarcimento ao erário e, ante a inércia do Poder Público competente, o *parquet*, em defesa do patrimônio público poderá ingressar com a ação executória, podendo ainda promover a responsabilização criminal e administrativa do executado quando for o caso. Nos tribunais, o tema não é pacífico, contudo, o entendimento que vem prevalecendo é o de que possui a instituição ministerial legitimidade para a promoção da execução do *decisum* das Cortes de Contas (posicionamento que também é majoritário no Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe).

—

LEGITIMITY OF THE PUBLIC MINISTERY TO PERFORM THE DECISIONS OF THE ACCOUNT COURTS AND THE POSITIONING OF THE TJ/SE

ABSTRACT: This demonstrates, the legitimacy of the Public Prosecutor's Office to carry out the decisions of the Courts of Auditors, justifying the measure by the existence of public interest covered by *parquet* protection sphere. Highlights also the understanding of the courts about the subject, in particular, the positions of the Court of Appeals of the State of Sergipe.

KEYWORDS: Parquet. Execution. Decisions of TC's.

Notas

[1] GUALAZZI, Eduardo Botelho. *Regime jurídico dos tribunais de contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p.187.
[2] CHEKER, Monique. *Ministério público junto ao tribunal de contas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p.73.
[3] PASCOAL, Valdecir. *Direito financeiro e controle externo*: teoria, jurisprudência e 370 questões. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 162.
[4] MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.* 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p.1197-1198.
[5] MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *Anotações sobre o perfil constitucional do Ministério Público*. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima (organizador). Estudos de Direito Constitucional e Urbanístico: em homenagem à Profª Magnólia Guerra. São Paulo: RCS Editora, 2007, p.89.
[6] FONTES, Paulo Gustavo Guedes. *O controle da administração pelo ministério público.* Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.105-106.
[7] MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança*. 31ª ed., atualizada por Arnoldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros, 2008, p.168.

[8] SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 15ª ed., atualizada por Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p.704.
[9] MODES, Marcos Antônio da Silva. *As decisões dos tribunais de contas e o ministério público*. Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/tc/artigosoutros/ao2.html> Acesso em 28 de março de 2012.
[10] Idem.
[11] FONTES, Paulo Gustavo Guedes. *Op. cit*. p.110.
[12] *Op. cit.* p. 107.
[13] Idem.
[14] ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ZENKNER, Marcelo. *Ministério público: lei 8.625/1993.* 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2011, p. 108.
[15] Sobre o posicionamento aqui adotado, recomenda-se, ainda, por sua clareza e didática, a leitura do Voto do Ministro Humberto Martins no REsp 1.119.377/SP (STJ).
[16] CARVALHO, Sandro Carvalho Lobato de. *A legitimidade do ministério público para a execução das multas impostas pelo tribunal de contas estadual*: o posicionamento jurisprudencial. Disponível em: <http://josemarcio.com/a-legitimidade-do-ministerio-publico-para-a-execucao-das-multas-impostas-pelo-tribunal-de-contas-estadual-o-posicionamento-jurisprudencial/> Acesso em: 27 de setembro de 2011
[17] Informa-se que peças processuais referidas neste exemplo podem ser conferidas, em seu inteiro teor, no campo de consulta processual do site do Tribunal de Justiça de Sergipe, bastando preencher, no campo específico, o número do processo.
[18] LUFT, Celso Pedro. *Minidicionário Luft.* 20ª ed. São Paulo: Ática, 2002, p.575.
[19] Idem.
[20] *Op. cit*. p.713.
[21] DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro, vol. 7*: responsabilidade civil. 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.34.

REFERÊNCIAS

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ZENKNER, Marcelo. *Ministério público: lei nº 8.625/1993.* 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2011.
CARVALHO, Sandro Carvalho Lobato de. *A legitimidade do ministério público para a execução das multas impostas pelo tribunal de contas estadual: o posicionamento jurisprudencial.* Disponível em: <http://josemarcio.com/a-legitimidade-do-ministerio-publico-para-a-execucao-das-multas-impostas-pelo-tribunal-de-contas-estadual-o-posicionamento-jurisprudencial/> Acesso em: 27 de setembro de 2011
CHEKER, Monique. *Ministério público junto ao tribunal de contas.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.
DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro, vol. 7: responsabilidade civil.* 23ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
FONTES, Paulo Gustavo Guedes. *O controle da administração pelo ministério público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos tribunais de*

contas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
LUFT, Celso Pedro. *Minidicionário Luft.* 20ª ed. São Paulo: Ática, 2002.
MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. Anotações sobre o perfil constitucional do Ministério Público. In: RODRIGUES, Francisco Luciano Lima (organizador). *Estudos de direito constitucional e urbanístico: em homenagem à Profª Magnólia Guerra.* São Paulo: RCS Editora, 2007.
MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança.* 31ª ed., atualizada por Arnoldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. São Paulo: Malheiros, 2008.
MODES, Marcos Antônio da Silva. *As decisões dos tribunais de contas e o ministério público*. Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/tc/artigosoutros/ao2.html> Acesso em 23 de setembro de 2011.
MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional.* 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
PASCOAL, Valdecir. *Direito financeiro e controle externo*: teoria, jurisprudência e 370 questões. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico.* 15ª ed., atualizada por Nagib Slaibi Filho e Geraldo Magela Alves. Rio de Janeiro: Forense, 1998.