



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.381.289 - MA (2013/0127715-2)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : CELSON CÉSAR DO NASCIMENTO MENDES
ADVOGADOS : FLÁVIO VINÍCIUS ARAÚJO COSTA
SÉRGIO EDUARDO DE MATOS CHAVES
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO.
TÍTULO FORMADO POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL.
EXECUÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.
ILEGITIMIDADE AD CAUSAM. PRECEDENTE DO STF. ARE
806.451-AgR.

1. O Ministério Público estadual não tem legitimidade para promover execução de título executivo extrajudicial oriundo de decisão de Tribunal de Contas estadual, com vistas ao ressarcimento do erário.

2. Nos termos da jurisprudência do STF, o Ministério Público não é "*parte legítima para executar as multas impostas pelos Tribunais de Contas a agentes políticos condenados por irregularidades, prerrogativa que compete aos entes públicos beneficiários dos julgados*" (ARE 806.451-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, SEGUNDA TURMA, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 8/8/2014 PUBLIC 12/8/2014).

Agravo regimental provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça "Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, acompanhando a divergência inaugurada pelo Sr. Ministro Og Fernandes, dando provimento ao agravo regimental, o realinhamento de voto do Sr. Ministro Humberto Martins no mesmo sentido, a Turma, por unanimidade, deu provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques (Presidente) (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães.

Brasília (DF), 20 de novembro de 2014(Data do Julgamento).

MINISTRO HUMBERTO MARTINS

Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.381.289 - MA (2013/0127715-2)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : CELSON CÉSAR DO NASCIMENTO MENDES
ADVOGADOS : FLÁVIO VINÍCIUS ARAÚJO COSTA
SÉRGIO EDUARDO DE MATOS CHAVES
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

Cuida-se de agravo regimental interposto por CELSON CÉSAR DO NASCIMENTO MENDES contra decisão singular da minha lavra que deu provimento ao recurso especial do ora agravado.

O acórdão recorrido, oriundo do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, está assim ementado (fl. 396, e-STJ):

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE EXECUÇÃO. DECISÃO DO TCE-MA. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. TRÂNSITO EM JULGADO. AUSÊNCIA. APROVAÇÃO DAS CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DO PARECER PRÉVIO. ILEGITIMIDADE DO MP.

1. A decisão do Tribunal de contas somente goza de certeza e liquidez, assumindo a qualidade de título executivo extrajudicial, após seu trânsito em julgado.

2. O Ministério Público não tem legitimidade para promover ação de execução das condenações patrimoniais impostas pelas Cortes de Contas aos gestores de bens públicos, cabendo essa função ao ente público beneficiário, por meio de suas procuradorias. Precedentes. STF.

3. Apelação conhecida e improvida."

Por sua vez, a decisão agravada desta relatoria traz a seguinte ementa (fl. 490, e-STJ):

"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. TÍTULO FORMADO POR CORTE DE CONTAS ESTADUAL. EXECUÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO."

Nas razões deste agravo regimental, o agravante pede que, em juízo de



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

retratação, seja improvido o recurso especial, haja vista que o *Parquet* não é parte legítima para agir no lugar da municipalidade credora, não podendo substituir-se a esta na execução de título emanado de Tribunal de Contas (fls. 496/501, e-STJ).

Pugna seja reconsiderada a decisão agravada ou submetido o agravo ao Colegiado.

É, no essencial, o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.381.289 - MA (2013/0127715-2)

EMENTA

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. TÍTULO FORMADO POR CORTE DE CONTAS ESTADUAL. EXECUÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE *AD CAUSAM*. POSSIBILIDADE. DECISÃO MANTIDA.

1. O Ministério Público tem legitimidade para promover execução de título executivo extrajudicial oriundo de decisão de Corte de Contas, ainda que em caráter excepcional, com vistas ao ressarcimento do erário.

2. Atribuir à Fazenda Pública, por meio de suas procuradorias judiciais, exclusividade na defesa do patrimônio público, é interpretação restritiva que contraria a ampliação do campo de atuação que a Carta Magna confere ao Ministério Público.

Agravo regimental improvido.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (Relator):

A pretensão recursal não comporta provimento.

Em releitura da decisão ora agravada, conclui-se que seus fundamentos merecem ser mantidos.

Cinge-se a controvérsia dos autos a saber se o Ministério Público possui legitimidade *ad causam* para executar títulos formados por Tribunal de Contas de Estado.

Com efeito, o entendimento jurisprudencial desta Corte é firme no sentido de que o Ministério Público tem legitimidade para promover execução de título executivo extrajudicial oriundo de decisão de Corte de Contas, ainda que em caráter excepcional, com vistas ao ressarcimento do erário.

Assim, atribuir à Fazenda Pública, por meio de suas procuradorias judiciais, exclusividade na defesa do patrimônio público, é interpretação restritiva que contraria a ampliação do campo de atuação que a Carta Magna confere ao Ministério



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Público, porquanto acarretaria à proteção deficiente do bem jurídico tutelado.

A propósito, os seguintes precedentes:

"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.

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 packet 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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26.8.2009, DJe 4.9.2009.)

"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. CERTIDÃO DE DÉBITO. TRIBUNAL DE CONTAS. MINISTÉRIO PÚBLICO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA.

1. De acordo com a jurisprudência desta Corte, o Ministério Público possui legitimidade extraordinária para, na defesa do patrimônio público, promover a execução de título executivo extrajudicial emanado do Tribunal de Contas Estadual, com o fim de ressarcir ao erário.

2. Recurso especial provido."

(REsp 1.333.716/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 15.8.2013, DJe 22.8.2013.)

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE EXECUÇÃO DE TÍTULO FORMADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. MINISTÉRIO PÚBLICO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA.

1. O Ministério Público possui legitimidade extraordinária para promover Ação de Execução de título formado por decisão do Tribunal de Contas do Estado, com vista a ressarcir o Erário. Precedentes da Primeira Seção do STJ.

2. Recurso Especial provido."



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

(REsp 1.346.770/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13.11.2012, DJe 19.12.2012.)

"RECURSO ESPECIAL. PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL ORIUNDO DE TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOR A EXECUÇÃO. DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. PRECEDENTES DA PRIMEIRA SEÇÃO.

1. O Ministério Público tem legitimidade extraordinária para, na defesa do patrimônio público, promover a execução de título extrajudicial da lavra de Tribunal de Contas Estadual, para restituição de verbas remuneratórias recebidas a maior por agente público. Precedentes da Primeira Seção.

2. Recurso especial provido."

(REsp 1.133.185/MG, Rel. Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, julgado em 18.10.2011, DJe 3.11.2011.)

Ante o exposto, não tendo o agravante trazido argumento apto a convencer a decisão agravada, nego provimento ao agravo regimental.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0127715-2 **AgRg no**
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.381.289 / MA

Números Origem: 00003209320108100083 1182062012 175322012 18412 22009 3209320108100083
369242012

PAUTA: 08/10/2013

JULGADO: 08/10/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS EDUARDO DE OLIVEIRA VASCONCELOS**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO
RECORRIDO : CELSON CÉSAR DO NASCIMENTO MENDES
ADVOGADOS : SÉRGIO EDUARDO DE MATOS CHAVES
FLÁVIO VINÍCIUS ARAÚJO COSTA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Agentes
Políticos - Governador - Prestação de Contas

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : CELSON CÉSAR DO NASCIMENTO MENDES
ADVOGADOS : SÉRGIO EDUARDO DE MATOS CHAVES
FLÁVIO VINÍCIUS ARAÚJO COSTA
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Após o voto do Sr. Ministro-Relator, negando provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos, antecipadamente, o Sr. Ministro Og Fernandes."

Aguardam os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.381.289 - MA (2013/0127715-2)

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO OG FERNANDES: Discute-se nos autos a legitimidade do Ministério Público Estadual para executar multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão.

O Excelentíssimo Ministro Humberto Martins, em laborioso voto, reconheceu a legitimidade do *Parquet* para a propositura no feito executivo, na linha do que foi assentado pela Primeira Seção no julgamento do REsp 1.119.377/SP, de sua relatoria, DJ. 4.9.09 e de precedentes desta Segunda Turma.

A tese adotada pelo Relator pauta-se na interpretação do art. 129, III, da Constituição Federal, norma que foi reproduzida no art. 6º, VII, *b*, da Lei Complementar n. 75/93 e art. 25, IV, *b*, da Lei n. 8.628/93.

A legitimidade do Ministério Público, de acordo com essa orientação, é classificada como extraordinária e justifica-se pela impossibilidade de se proibir aquela entidade de atuar na proteção do patrimônio público, ainda que essa tutela envolva aspectos exclusivamente econômicos.

Conforme destacou-se no julgamento do recurso especial referido, "quando o sistema de legitimação ordinária falhar - motivo que não cabe especular neste espaço - surge a possibilidade de o Ministério Público - na defesa eminentemente do patrimônio público, e não da Fazenda Pública -, atuar como legitimado extraordinário, ou seja, aquele que, em nome próprio, defende direito alheio".

Não obstante reconheça a solidez teórica da construção interpretativa acima formulada, essa não parece ser, *data venia*, a melhor solução para a controvérsia.

O primeiro ponto a ser destacado é que não se pretende aqui esmaecer, de forma alguma, a missão constitucional atribuída ao *Parquet* de zelar pela proteção ao patrimônio público. O que se busca, na realidade, é traçar parâmetros adequados para que se preserve a harmonia entre as instituições federativas, respeitando-se os



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

critérios de legitimação inseridos na Carta de 1988 e na legislação infraconstitucional correlata.

O art. 129, III, da Constituição Federal atribui ao Ministério Público a legitimidade para promover o inquérito civil e ingressar com ação civil pública para a defesa do patrimônio público, *verbis*:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - 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.

No inciso IX, do citado art. 129, a Carta Magna autoriza o MP exercer outras funções compatíveis com sua finalidade, mas veda-lhe expressamente realizar a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. Veja a redação da norma:

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

Como se observa, o dispositivo em referência, ao tempo que chancela atribuições remanescentes ao cargo do Ministério Público, restringe a atuação do órgão quando a providência incumbir à União, Estado, Distrito Federal, Municípios e respectivos entes públicos da administração indireta. Nesses casos, a representação judicial caberá à advocacia pública das entidades federativas, à luz do que dispõem os arts. 131 e 132 da CF/88:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

unidades federadas.

Na espécie, não se discute a legitimidade para a promoção de um inquérito civil, nem para o ajuizamento de ação civil pública visando ao ressarcimento de dano ao erário. Examina-se quem possui legitimidade para executar uma multa aplicada pelo Tribunal de Contas.

As sanções aplicadas pelos tribunais de contas, como é cediço, possuem natureza administrativa e força de título executivo extrajudicial. Tratando-se de penalidade administrativa de caráter pecuniário, a cobrança da dívida em juízo deverá ser feita pelo órgão de representação judicial competente.

Isso porque, apesar de a quantia cobrada servir para recompor o patrimônio público, o que se executa, a bem da verdade, é o título extrajudicial consubstanciado na decisão do Tribunal de Contas, a qual poderá ser impugnada e rediscutida judicialmente por meio dos embargos à execução.

Assim, embora o objeto mediato do feito executivo seja o ressarcimento ao erário, o imediato é o efetivo cumprimento do *decisum* da Corte de Contas, não possuindo o Ministério Público a legitimidade para defendê-la em juízo, ante a expressa proibição contida no art. 129, IX, da CF/88.

Dessarte, é equivocada a presunção de que o *Parquet*, nessas ocasiões, estaria atuando na tutela direta do patrimônio público e não da Fazenda Pública. A situação equipara-se à implementação de qualquer sanção administrativa de caráter pecuniário aplicada pelos entes federativos, respectivas autarquias e fundações públicas, a exemplo das multas pelo descumprimento da legislação urbanística, ambiental, de trânsito etc.

Da mesma forma, também não está acertada a conclusão de que o Ministério Público atuaria quando o sistema de legitimação ordinária falhar, valendo-se da legitimidade extraordinária.

A legitimação extraordinária apresenta-se como uma das condições *sui generis* para a propositura da demanda, pois se admite que a pessoa ingresse em juízo para, em nome próprio, defender direito alheio. Em virtude disso, há necessidade de autorização legal, consoante o disposto no art. 6º do CPC:



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Art. 6º Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.

Nas palavras de Antônio Carlos da Costa Machado:

(...) enquanto a legitimação ordinária é deduzida da abstrata regulamentação de uma relação jurídica, de toda uma normação que disciplina a conduta de certa pessoas, a extraordinária decorre de um regra jurídica que permite a alguém a defesa de direito alheio em juízo, independentemente da normatividade global da relação. Não que esta regra não seja abstrata, mas o que dá a legitimação extraordinária é uma previsão concreta específica. (A intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 125).

Modernamente, entretanto, tem-se interpretado o disposto no art. 6º do CPC de maneira extensiva para reconhecer a legitimidade extraordinária, mesmo sem previsão legal expressa, isto é, com base numa visão sistêmica do ordenamento jurídico. Hermes Zanetti Jr. utiliza, nessas situações, a expressão "legitimidade conglobante", em homenagem aos penalistas Eugenio Raúl Zaffaroni e José Henrique Pierangeli, que desenvolveram o conceito de tipicidade conglobante. De acordo com aquele autor:

Com essa denominação entendemos a legitimação extraordinária permitida pelo ordenamento, mesmo que não expressa na lei, por não estar contrariada por norma jurídica ou em desacordo com os princípios do ordenamento coletivo. (A Legitimação Conglobante nas Ações Coletivas: A Substituição Processual Decorrente do Jurídico. In ASSIS, Araken de; ALVIM, Eduardo Arruda; NERY JUNIOR, Nelson; MAZZEI, Rodrigo; ALVIM, Theresa (Org.) Direito Civil e Processo: estudos em homenagem ao Professor Arruda Alvim. São Paulo: RT, 2008, p. 230).

Para reconhecer a legitimação conglobante, por seu turno, o aplicador da norma deve, primeiramente, verificar se a atuação da parte não confronta com as regras e os princípios do ordenamento jurídico para, em seguida, aferir se há adequada representação para a situação examinada.

Na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei n. 8.443/92), o art. 80, III, estabelece que a execução judicial das multas será atribuída à Advocacia-Geral da União.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Do mesmo modo, o art. 110, V, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão confere às Procuradorias locais a função de executar os débitos imputados por aquele órgão.

Como se observa, há disposição normativa expressa indicando quem pode executar as decisões dos Tribunais de Contas, seja no âmbito da União, seja na esfera maranhense, inexistindo menção ao Ministério Público.

De outro lado, suponha-se que o *decisum* da Corte de Contas seja embargado, com base em vícios ocorridos durante o processo administrativo (violação da ampla defesa e do contraditório), ou na formação do próprio título colegiado (impedimento ou suspeição do Conselheiro, deficiência de fundamentação do julgado), indaga-se: teria o Ministério Público legitimidade adequada para representá-la judicialmente? A resposta é negativa.

O conceito de representatividade adequada remonta à ideia de pertinência temática entre a atuação do legitimado e o objeto litigioso, aptidão do substituto para representar os interesses do grupo, assim como de coincidência entre os interesses envolvidos.

Na lição de Fredie Didier Jr.:

Há vários critérios para a verificação da representatividade adequada. Um pode servir de exemplo: exige-se que exista um vínculo de afinidade temática entre o legitimado e o objeto litigioso. A jurisprudência do STF deu a este vínculo o nome de "pertinência temática". Esse critério seria um, dentre vários, para a averiguação da adequação do legitimado coletivo.

O Código Modelo de Processos Coletivos para a Ibero-América, por exemplo, expressamente adota essa postura, referindo-se a diversos critérios para a aferição judicial da representação adequada: a) credibilidade, capacidade, prestígio e experiência do legitimado; b) seu histórico na proteção judicial e extrajudicial dos interesses ou direitos dos membros do grupo, categoria ou classe; c) sua conduta em outros processos coletivos; d) sua capacidade financeira para a condução do processo coletivo; e) a coincidência entre os interesses dos membros do grupo, categoria ou classe e o objeto da demanda; f) o tempo de instituição da associação e a representatividade desta ou da pessoa física perante o grupo, categoria ou classe. (Pressupostos processuais e condições da ação. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 268).



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Considerando-se a missão constitucional do *Parquet* assim como as prerrogativas que são conferidas aos seus membros pela Carta Magna, sabe-se que a autoridade ministerial longe está de se vincular à defesa do ato administrativo, podendo, inclusive, pugnar por sua anulação. Ademais, nem sempre existe um alinhamento entre a Administração e as teses defendidas pelo Ministério Público.

Nesse contexto, ainda que as leis orgânicas dos tribunais de contas dessem margem à legitimação extraordinária do Ministério Público para executar as multas, a falta de representatividade adequada consistiria em óbice intransponível à atuação daquele órgão.

Situação semelhante ocorre na execução das penas pecuniárias aplicadas na esfera penal, em que o art. 51 da Lei n. 9.268/96 atribui à Fazenda Pública a legitimidade para a propositura do processo executivo, embora o Ministério Público seja o titular da ação criminal. A esse respeito, trago os seguintes precedentes (grifos nossos):

PENAL E PROCESSUAL PENAL. RECURSO ESPECIAL. PEDIDO DE REABILITAÇÃO. RÉ QUE CUMPRIU A PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE, RESTANDO PENDENTE A MULTA. POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DA EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. ART. 51 DO CÓDIGO PENAL. MULTA QUE, NA QUALIDADE DE DÍVIDA DE VALOR, DEVE SER EXECUTADA PELA FAZENDA PÚBLICA, NO JUÍZO COMPETENTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I. Consoante a jurisprudência, "compete ao Juízo da Execução Penal determinar a intimação do condenado para realizar o pagamento da pena de multa, a teor do que dispõe o art. 50 do Código Penal, e, acaso ocorra o inadimplemento da referida obrigação, o fato deve ser comunicado à Fazenda Pública a fim de que ajuíze a execução fiscal no foro competente, de acordo com as normas da Lei n. 6.830/80, porquanto, a Lei n. 9.268/96, ao alterar a redação do art. 51 do Código Penal, afastou a titularidade do Ministério Público" (STJ, REsp 832.267, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, DJU de 14/05/2007).

II. Nessa linha de raciocínio, concluiu a Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça pela possibilidade de extinção da execução penal, quando, cumprida a pena privativa de liberdade, resta pendente a multa, na medida em que esta deverá ser cobrada, pela Fazenda Pública, no Juízo competente.

III. **Firmou-se o entendimento da 3ª Seção do STJ no sentido de que, "considerando-se a pena de multa como dívida de valor e, conseqüentemente, tornando-se legitimado a efetuar sua**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

cobrança a Procuradoria da Fazenda Pública, na Vara Fazendária, perde a razão de ser a manutenção do Processo de Execução perante a Vara das Execuções Penais, quando pendente, unicamente, o pagamento desta" (STJ, EREsp 845.902/RS, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, DJe de 1º/2/2011).

IV. O entendimento contrário, ou seja, o de que a punibilidade do réu permaneceria incólume, enquanto não adimplida a multa, vincularia a finalização do procedimento penal à eventual cobrança do valor, pela Fazenda Pública, que - como se sabe - pode deixar de ajuizar a execução para cobrança da dívida ativa, em várias situações. Tal vinculação, assim, parece não se coadunar com as peculiaridades do processo penal, sendo desarrazoado que o réu, tendo cumprido a pena privativa de liberdade, fique impossibilitado de obter sua reabilitação, após o prazo estabelecido em lei, enquanto não comprovar o pagamento da multa, submetida a procedimento de cobrança cível. Precedentes.

V. Recurso Especial provido. (REsp 1166866/MS, Rel. Ministra ASSUETE MAGALHÃES, SEXTA TURMA, julgado em 20/08/2013, DJe 18/9/2013).

RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO PENAL. ART. 51 DO CÓDIGO PENAL. CUMPRIMENTO INTEGRAL DA PENA PRIVATIVA DE LIBERDADE. SANÇÃO PECUNIÁRIA PENDENTE DE PAGAMENTO. DÍVIDA DE VALOR. LEGITIMIDADE DA FAZENDA PÚBLICA.

1. A nova redação do art. 51, do Código Penal, trazida pela Lei n.º 9.268/96, determina que após o trânsito em julgado da sentença condenatória, a pena pecuniária deve ser considerada dívida de valor, saindo da esfera de atuação do Juízo da Execução Criminal, e se tornando responsabilidade da Fazenda Pública, que poderá ou não executá-la, de acordo com os patamares que considere relevante.

2. Recurso provido. (REsp 1087534/MG, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 4/11/2008, DJe 24/11/2008).

Diante dessas razões, a execução deve ser extinta, sob pena de ofensa aos arts. 3º, 6º e 566, I e II, do CPC, *verbis*:

Art. 3º Para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade.

Art. 6º Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.

Art. 566. Podem promover a execução forçada:

I - o credor a quem a lei confere título executivo.

II - o Ministério Público, nos casos prescritos em lei.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A matéria há muito foi pacificada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, intérprete maior da Constituição da República. Confirmam-se, a propósito, os precedentes (sem destaques no original):

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, Rel. Ministro MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 02/05/2002, DJ 2/8/2002).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. 1. AUSÊNCIA DE PREPARO. DESERÇÃO. 2. **LEGITIMIDADE DO ENTE BENEFICIÁRIO DA MULTA IMPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS PARA O AJUIZAMENTO DA RESPECTIVA EXECUÇÃO. PRECEDENTES.** 3. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(ARE 720742 AgR, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 12/3/2013, DJe 4/4/2013).

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO. MULTA IMPOSTA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A PREFEITO. LEGITIMIDADE ATIVA DO ENTE PÚBLICO PREJUDICADO. PRECEDENTES. ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO EM 10.7.2006. As razões do agravo não são aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada, mormente no que se refere à entrega da prestação jurisdicional e à conformidade do entendimento regional com a jurisprudência desta



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Casa, a inviabilizar o trânsito do recurso extraordinário. No âmbito técnico-processual, o grau de correção do juízo de valor emitido na origem não se confunde com vício ao primado da fundamentação, notadamente consabido que a disparidade entre o resultado do julgamento e a expectativa da parte não sugere lesão a norma do texto republicano. Acórdão regional no sentido de que **o legitimado para propor a ação de execução de multa imposta pelos Tribunais de Contas a autoridade municipal é o ente público prejudicado. Precedentes.** Agravo conhecido e não provido.

(AI 765470 AgR, Rel. Ministra ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 18/12/2012, DJe 19/2/2013).

Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Tribunal de Contas do Estado. Imputação de multa a autoridade municipal. Execução de título executivo extrajudicial. Impossibilidade. Ausência de legitimidade. Precedentes.

1. **O Tribunal Pleno desta Corte, no julgamento do RE nº 223.037/SE, Relator o Ministro Maurício Corrêa, assentou que somente o ente da Administração Pública prejudicado possui legitimidade para executar títulos executivos extrajudiciais cujos débitos hajam sido imputados por Cortes de Contas no desempenho de seu mister constitucional.**

2. Agravo regimental não provido. (RE 525663 AgR, Rel. Ministro DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 30/08/2011, DJe 13/10/2011).

A Primeira Turma, em recentes decisões, vem reconhecendo a ilegitimidade do *Parquet* para executar as multas das Cortes de Contas. Destaco o seguinte julgado da relatoria do Ministro Napoleão Nunes Maia (grifos apostos):

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**



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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. (REsp 1194670/MA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/06/2013, DJe 2/8/2013).

Portanto, recomenda-se que a Segunda Turma adote o mesmo posicionamento, evitando-se o cenário de insegurança jurídica que se afigura na hipótese.

Registre-se, por fim, que não se desconhece a possibilidade de o *Parquet* acompanhar o processo de implementação dessas sanções, seja como fiscal da lei, seja adotando as providências cabíveis para responsabilizar aqueles que não cumprirem adequadamente com o dever legal.

Ante o exposto, peço vênha divergir do Relator e dar provimento ao agravo regimental.

É como voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0127715-2 **AgRg no**
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.381.289 / MA

Números Origem: 00003209320108100083 1182062012 175322012 18412 22009 3209320108100083
369242012

PAUTA: 08/10/2013

JULGADO: 15/10/2013

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **OSWALDO JOSÉ BARBOSA SILVA**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO
RECORRIDO : CELSON CÉSAR DO NASCIMENTO MENDES
ADVOGADOS : SÉRGIO EDUARDO DE MATOS CHAVES
FLÁVIO VINÍCIUS ARAÚJO COSTA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Agentes
Políticos - Governador - Prestação de Contas

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : CELSON CÉSAR DO NASCIMENTO MENDES
ADVOGADOS : SÉRGIO EDUARDO DE MATOS CHAVES
FLÁVIO VINÍCIUS ARAÚJO COSTA
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Og Fernandes, divergindo do Sr. Ministro-Relator, dando provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos, antecipadamente, o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques."

Aguardam os Srs. Ministros Herman Benjamin e Eliana Calmon.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.381.289 - MA (2013/0127715-2)

EMENTA

VOTO VISTA PRELIMINAR NO SENTIDO DE DECLARAR A NULIDADE DO PRESENTE JULGAMENTO POR AUSÊNCIA DE INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NA CONDIÇÃO DE FISCAL DA LEI.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL PROVENIENTE DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. LEGITIMIDADE ATIVA DO ENTE PÚBLICO BENEFICIÁRIO DA CONDENAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. TEMA ANALISADO PELO STF EM REPERCUSSÃO GERAL (ARE 823.347 RG/MA, TRIBUNAL PLENO, REL. MIN. GILMAR MENDES, DJE DE 28.10.2014). **VOTO VISTA MÉRITO** DIVERGENTE, ACOMPANHANDO O ENTENDIMENTO DO MINISTRO OG FERNANDES, A FIM DE DAR PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL.

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES:

Adoto o relatório contido no voto condutor.

O ilustre Relator Ministro Humberto Martins apresentou voto no sentido de negar provimento ao agravo regimental, com a seguinte ementa:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. TÍTULO FORMADO POR CORTE DE CONTAS ESTADUAL. EXECUÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. POSSIBILIDADE. DECISÃO MANTIDA.

1. O Ministério Público tem legitimidade para promover execução de título executivo extrajudicial oriundo de decisão de Corte de Contas, ainda que em caráter excepcional, com vistas ao ressarcimento do erário.

2. Atribuir à Fazenda Pública, por meio de suas procuradorias judiciais, exclusividade na defesa do patrimônio público, é interpretação restritiva que contraria a ampliação do campo de atuação que a Carta Magna confere ao Ministério Público.

Agravo regimental improvido.

O Ministro Og Fernandes divergiu do referido entendimento para dar provimento ao agravo regimental, a fim de reconhecer a ilegitimidade ativa do Ministério Público para executar as multas impostas pelos Tribunais de Contas.

Em razão da especificidade e relevância do caso concreto, pedi vista dos autos.

É o relatório.

VOTO VISTA PRELIMINAR

A controvérsia do presente recurso especial está relacionada à análise da existência



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

de eventual legitimidade ativa do Ministério Público para ajuizar execução de título formado pelo Tribunal de Contas.

No âmbito desta Corte Superior, não foi determinada a abertura de vista ao Ministério Público Federal para apresentar parecer, nos termos do art. 64 do RISTJ.

Efetivamente, embora não desconheça precedentes desta Corte Superior (AgRg no AREsp 508.837/RJ, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 23.9.2014) que afastam a ocorrência de nulidade por ausência de manifestação do Ministério Público Federal na condição de fiscal da lei.

Entretanto, no caso concreto, entendo que a manifestação do *Parquet Federal*, na condição de fiscal da lei, é indispensável, em razão do tema julgado no presente recurso especial.

Assim, em preliminar, entendo que o presente julgamento (agravo regimental) deve ser anulado, com remessa dos autos ao Ministério Público Federal para parecer e posterior inclusão em pauta de julgamento.

VOTO VISTA MÉRITO

No tocante ao mérito da pretensão recursal, a Primeira Seção desta Corte Superior, no julgamento do REsp 1.119.377/SP (Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe de 4.9.2009) pacificou o entendimento no sentido de que o Ministério Público tinha legitimidade para promover execução de título executivo extrajudicial decorrente de decisão do Tribunal de Contas, ainda que em caráter excepcional, nas hipóteses de falha do sistema de legitimação ordinária de defesa do erário, em precedente assim ementado:

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.
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 parquet melhor pudesse



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

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 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, 1ª Seção, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 4.9.2009)

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento de recurso submetido ao rito de repercussão geral, estabeleceu que a execução de multa aplicada pelo Tribunal de Contas pode ser proposta apenas pelo ente público beneficiário da condenação, bem como expressamente afastou a legitimidade ativa do Ministério Público para a referida execução, em julgado assim ementado.

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. Reafirmação de jurisprudência. 2. Direito Constitucional e Direito Processual Civil. Execução das decisões de condenação patrimonial proferidas pelos Tribunais de Contas. Legitimidade para propositura da ação executiva pelo ente público beneficiário. 3. Ilegitimidade ativa do Ministério Público, atuante ou não junto às Cortes de Contas, seja federal, seja estadual. Recurso não provido." (ARE 823.347 RG/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 28.10.2014)

Sobre o tema, os recentes julgados da Corte Constitucional:

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ALEGADA CONTRARIEDADE AO ART. 5º, XXXV, DA CONSTITUIÇÃO. OFENSA REFLEXA. PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. EXECUÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. BENEFICIÁRIO DA CONDENAÇÃO. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - Esta Corte firmou orientação no sentido de ser inadmissível, em regra, a interposição de recurso extraordinário para discutir



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

matéria relacionada à ofensa ao princípio constitucional da prestação jurisdicional, quando a verificação dessa alegação depender de exame prévio de legislação infraconstitucional, por configurar situação de ofensa reflexa ao texto constitucional. Outrossim, o julgamento contrário aos interesses da parte não basta à configuração da negativa de prestação jurisdicional. II - A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a ação de execução de penalidade imposta por Tribunal de Contas somente pode ser ajuizada pelo ente público beneficiário da condenação. Precedentes. III - Agravo regimental a que se nega provimento." (ARE 791.577 AgR/MA, 2ª Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 21.8.2014)

"LEGITIMIDADE ATIVA – MINISTÉRIO PÚBLICO – EXECUÇÃO – CONDENAÇÃO POR TRIBUNAL DE CONTAS – PRECEDENTE. Conforme entendimento consolidado do Supremo, os títulos executivos decorrentes de condenações impostas pelo Tribunal de Contas somente podem ser propostas pelo ente público beneficiário da condenação." (RE 791.575 AgR/MA, 1ª Turma, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 27.6.2014)

Nesse sentido, precedente desta Corte Superior:

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.
- (REsp 1.194.670/MA, 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 2.8.2013)

Ante o exposto, *data maxima venia* do entendimento do ilustre Relator Ministro Humberto Martins, acompanho o voto divergente apresentado pelo Ministro Og Fernandes, no sentido de dar provimento do agravo regimental.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.381.289 - MA (2013/0127715-2)

RELATOR : MINISTRO HUMBERTO MARTINS
AGRAVANTE : CELSON CÉSAR DO NASCIMENTO MENDES
ADVOGADOS : FLÁVIO VINÍCIUS ARAÚJO COSTA
SÉRGIO EDUARDO DE MATOS CHAVES
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. TÍTULO FORMADO POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. EXECUÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. ILEGITIMIDADE AD CAUSAM. PRECEDENTE DO STF. ARE 806.451-AgR.

1. O Ministério Público estadual não tem legitimidade para promover execução de título executivo extrajudicial oriundo de decisão de Tribunal de Contas estadual, com vistas ao ressarcimento do erário.

2. Nos termos da jurisprudência do STF, o Ministério Público não é "*parte legítima para executar as multas impostas pelos Tribunais de Contas a agentes políticos condenados por irregularidades, prerrogativa que compete aos entes públicos beneficiários dos julgados*" (ARE 806.451-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, SEGUNDA TURMA, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 8/8/2014 PUBLIC 12/8/2014).

Agravo regimental provido.

RETIFICAÇÃO DE VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS:

Cuida-se de agravo regimental interposto por CELSON CÉSAR DO NASCIMENTO MENDES contra decisão singular da minha lavra que deu provimento ao recurso especial do ora agravado.

O acórdão recorrido, oriundo do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, está assim ementado (fl. 396, e-STJ):

"APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE EXECUÇÃO. DECISÃO DO TCE-MA. TÍTULO EXECUTIVO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

EXTRAJUDICIAL. TRÂNSITO EM JULGADO. AUSÊNCIA. APROVAÇÃO DAS CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DO PARECER PRÉVIO. ILEGITIMIDADE DO MP.

1. A decisão do Tribunal de contas somente goza de certeza e liquidez, assumindo a qualidade de título executivo extrajudicial, após seu trânsito em julgado.

2. O Ministério Público não tem legitimidade para promover ação de execução das condenações patrimoniais impostas pelas Cortes de Contas aos gestores de bens públicos, cabendo essa função ao ente público beneficiário, por meio de suas procuradorias. Precedentes. STF.

3. Apelação conhecida e improvida."

Por sua vez, a decisão agravada desta relatoria traz a seguinte ementa (fl. 490, e-STJ):

"ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. TÍTULO FORMADO POR CORTE DE CONTAS ESTADUAL. EXECUÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE AD CAUSAM. POSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO."

Nas razões deste agravo regimental, o agravante pede que, em juízo de retratação, seja improvido o recurso especial, haja vista que o *Parquet* não é parte legítima para agir no lugar da municipalidade credora, não podendo substituir-se a esta na execução de título emanado de Tribunal de Contas (fls. 496/501, e-STJ).

Pugna seja reconsiderada a decisão agravada ou submetido o agravo ao colegiado.

É, no essencial, o relatório.

A pretensão recursal merece provimento.

Cinge-se a controvérsia dos autos a saber se o Ministério Público possui legitimidade *ad causam* para executar títulos formados por Tribunal de Contas de Estado do Maranhão.

Esta Corte possuía entendimento jurisprudencial no sentido da legitimidade do Ministério Público para promover execução de título executivo extrajudicial oriundo de decisão de Corte de Contas, ainda que em caráter excepcional, com vistas ao ressarcimento do erário. A propósito, os precedentes: REsp 1.333.716/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe 22.8.2013; REsp 1.346.770/MG, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 19.12.2012; REsp 1.133.185/MG, Rel. Min. MARIA THEREZA DE ASSIS



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

MOURA, SEXTA TURMA, DJe 3.11.2011; REsp 1.119.377/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 4.9.2009.

Todavia, recentemente, o Supremo Tribunal Federal, em julgado da lavra da Ministra CÁRMEN LÚCIA, concluiu que o Ministério Público não tem legitimidade para executar as multas impostas pelos Tribunais de Contas a agentes políticos condenados por irregularidades.

É o que se vê deste excerto do voto da eminente Relatora:

"2. Como afirmado na decisão agravada, o acórdão recorrido está em conformidade com a jurisprudência do Supremo Tribunal que assentou não ser o Ministério Público parte legítima para executar as multas impostas pelos Tribunais de Contas a agentes políticos condenados por irregularidades, prerrogativa que compete aos entes públicos beneficiários dos julgados. Assim, por exemplo:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. EXECUÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. BENEFICIÁRIO DA CONDENAÇÃO. AGRAVO IMPROVIDO.

I - A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a ação de execução de penalidade imposta por Tribunal de Contas somente pode ser ajuizada pelo ente público beneficiário da condenação. Precedentes.

II - Agravo regimental improvido” (RE 606.306-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 27.11.2013). “Agravo regimental em agravo de instrumento.

2. Legitimidade para executar multa imposta pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE).

3. O artigo 71, § 3º, da Constituição Federal não outorgou ao TCE legitimidade para executar suas decisões das quais resulte imputação de débito ou multa.

4. Competência do titular do crédito constituído a partir da decisão – o ente público prejudicado.

5. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI 826.676-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 24.2.2011).

No mesmo sentido as seguintes decisões monocráticas: Recurso Extraordinário n. 687.756, Relator o Ministro Teori Zavascki, Dje 21.3.2014; e Recurso Extraordinário com Agravo n. 788.055, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 7.2.2014.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

3. Os argumentos do Agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional.

*4. Pelo exposto, **nego provimento ao agravo regimental.***"

A ementa do referido acórdão ficou assim redigida:

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA PARA EXECUTAR DECISÕES CONDENATÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO."

(ARE 806.451 AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 25/6/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-154 DIVULG 8/8/2014 PUBLIC 12/8/2014.)

Dessarte, realinhando meu entendimento ao da Suprema Corte, entendo que o Ministério Público do Estado do Maranhão não tem legitimidade para executar as multas impostas pelo Tribunal de Contas daquele estado a agentes políticos condenados por irregularidades.

Ante o exposto, dou provimento ao agravo regimental.

É como penso. É como voto.

MINISTRO HUMBERTO MARTINS
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2013/0127715-2 **AgRg no**
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.381.289 / MA

Números Origem: 00003209320108100083 1182062012 175322012 18412 22009 3209320108100083
369242012

PAUTA: 18/11/2014

JULGADO: 20/11/2014

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HUMBERTO MARTINS**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **MAURO CAMPBELL MARQUES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **MARIA SÍLVIA DE MEIRA LUEDEMANN**

Secretária

Bela. **VALÉRIA ALVIM DUSI**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO
RECORRIDO : CELSON CÉSAR DO NASCIMENTO MENDES
ADVOGADOS : SÉRGIO EDUARDO DE MATOS CHAVES
FLÁVIO VINÍCIUS ARAÚJO COSTA

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Agentes
Políticos - Governador - Prestação de Contas

AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : CELSON CÉSAR DO NASCIMENTO MENDES
ADVOGADOS : SÉRGIO EDUARDO DE MATOS CHAVES
FLÁVIO VINÍCIUS ARAÚJO COSTA
AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MARANHÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"Prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques, acompanhando a divergência inaugurada pelo Sr. Ministro Og Fernandes, dando provimento ao agravo regimental, o realinhamento de voto do Sr. Ministro Humberto Martins no mesmo sentido, a Turma, por unanimidade, deu provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques (Presidente) (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Assusete Magalhães.