

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

EXECUÇÃO CIVIL E MINISTÉRIO PÚBLICO: ENTRE A LEGITIMAÇÃO E O INTERESSE PÚBLICO

CIVIL ENFORCEMENT AND PUBLIC MINISTRY: BETWEEN LEGITIMATION AND PUBLIC INTEREST

RVD

Recebido em

22.11.2021

Aprovado em.

21.05.2022

Túlio Macedo Rosa e Silva ¹**Vinícius Otávio Alves²**

RESUMO

A partir do estudo das interpretações de normas constitucionais e infraconstitucionais, a pesquisa estabeleceu a correlação entre a execução civil, enquanto garantidora de efetividade às decisões que resultem títulos executivos judicial e extrajudicial, o Ministério Público, enquanto função essencial à justiça, e as multas impostas por Tribunais de Contas. Nessa linha, analisou-se o exercício da atividade executiva pelo *Parquet* e evidenciaram-se os limites controversos que cingem a aludida atividade, a pretexto da defesa do interesse público. Para tanto, foram pesquisadas interpretações adotadas pelo Supremo Tribunal Federal, pontuando a importância da garantia da efetividade da execução civil.

Palavras-chave: Execução civil; Ministério Público; Legitimidade; Título executivo.

ABSTRACT

Based on constitutional and infra-constitutional norms, the research established the correlation between civil enforcement, as a guarantor of the effectiveness of decisions that result in judicial and extrajudicial executive titles, the Public Ministry, as an essential function of justice, and the fines imposed by Courts of Auditors. Along these lines, the exercise of executive activity by *parquet* was analyzed and the controversial limits surrounding the aforementioned activity were exposed, under the pretext of defending the public interest. Therefore, interpretations adopted

¹ Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professor Adjunto da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas, ministrando disciplinas no curso de Graduação e no Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito Ambiental. Professor de Cursos de Pós-Graduação (Especialização). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Humanos Fundamentais, Direito do Trabalho e Direito Processual. Juiz do trabalho. E-MAIL: tuliomasi@hotmail.com ORCID: [0000-0001-5004-2637](https://orcid.org/0000-0001-5004-2637) ENDEREÇO DE CONTATO: Rua Major Gabriel, 767 - Centro, Manaus - AM, 69020-060

² Bacharelado em Direito na Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas. E-MAIL: vini.alves27@gmail.com. ORCID: 0000-0002-7487-0565. ENDEREÇO DE CONTATO: Rua Major Gabriel, 767 - Centro, Manaus - AM, 69020-060

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

by the Supreme Court were researched, pointing out the importance of guaranteeing the effectiveness of civil enforcement.

Keywords: Civil enforcement; Public ministry; Legitimacy; Executive title.

1 INTRODUÇÃO

Corolário do princípio da efetividade, a execução civil materializa os julgados proferidos pela função judiciária e fundamenta a própria existência da Justiça. Mais do que ter direitos reconhecidos ou declarados judicialmente, o processo deve efetivá-los, concretizar o direito e tornar práticos os efeitos das decisões judiciais proferidas, de forma a satisfazer direitos de alçada fundamental envolvidos na esfera executiva, como a efetividade e o devido processo legal.

Nesta senda, a execução civil direcionada a atender o princípio da efetividade é a própria garantidora da jurisdição, cumprindo o escopo político que lhe é inerente, consistente na reafirmação do poder estatal, soberania e respeito aos julgados proferidos. Para tanto, reitere-se que o feito executivo deve ser efetivo, concebendo-se este princípio como uma norma fundamental que norteia a execução civil e engendra a nova concepção de *direito à atividade satisfativa* (DIDIER JR., 2017, p. 65).

No mesmo sentido, DIDIER aduz: “O art. 4º do CPC, embora em nível infraconstitucional, reforça esse princípio como norma fundamental do processo civil brasileiro, ao incluir o *direito à atividade satisfativa*, que é o *direito à execução*” (DIDIER JR., 2017, p. 65).

Nessa perspectiva, e seguindo a sistemática de legitimações prevista no Diploma Processual Civil, o Ministério Público afigura-se como um dos entes legitimados a promover o feito executório, na forma do art. 778, § 1º, I, do CPC. Todavia, apesar de reconhecida a possibilidade de atuação do *Parquet*, o ordenamento jurídico condiciona o exercício da aludida atividade e cria um dilema: o respeito à figura das legitimações processuais em contraposição à concepção instrumental e necessidade de efetividade da prestação jurisdicional.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

A controvérsia torna-se mais evidente ao analisar a atuação do Ministério Público que atua perante Tribunais de Contas, precisamente no que concerne à execução de multas impostas pelo órgão de controle externo, cuja combatível limitação aplicada ao *Parquet* contradiz o preceito constitucional de autonomia conferida àquele órgão e prejudica a legitimidade para execução civil consagrada no Código de Processo Civil.

Destaca-se, ainda, que na presente pesquisa utilizou-se o método dialético, por meio da análise de diversas posições doutrinárias relacionadas aos assuntos investigados. Ainda, em decorrência da natureza do problema abordado, foi utilizado o método dedutivo, que se destina a demonstrar e justificar os fatos correlatos ao problema, mediante a aplicação de recursos lógico-discursivos, calcados em coerência, consistência e não-contradição.

Em tempo, o estudo é do tipo teórico-aplicado, porquanto destinado não apenas a descobrir teoria, lei e modelos de explicação dos fatos jurídicos e sociais, mas também a solucionar problemas de ordem prática.

1. O PROCESSO ALÉM DA SENTENÇA: A EFETIVAÇÃO DO DIREITO É UM FIM EM SI MESMO.

A sentença deve ser compreendida como uma técnica procedimental distinta da proteção que se busca com o início de um processo. Diversamente da comum relação estabelecida entre a prolação daquela e a imediata consecução do direito, nem sempre a resolução do conflito é capaz de tutelar o direito que se busca, mormente no que tange às decisões judiciais não autossuficientes, ora entendidas como aquelas que, por si só, não bastam para satisfazer, no plano da realidade, o objeto envolvido na relação processual, dependendo, assim, do procedimento de execução civil.

Neste sentido, destaco a lição de Bueno (2020, p. 79-80):

Um aspecto do direito processual civil é analisar como fazer jus ao reconhecimento daquela classe de tutela jurisdicional (a executiva), que

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

significa, em última análise, o transporte de um conflito de direito material para o plano do processo para que o Estado-juiz reconheça, sempre em conformidade com o modelo constitucional do direito processual civil, quem tem e quem não tem direito, assim entendido quem faz jus, ou não, à tutela jurisdicional. Outro, é **atuar para obter concretamente a tutela jurisdicional, para tirá-la do plano do processo e atuá-la no plano material, atuar em busca da percepção sensível dos seus efeitos, do tipo de proteção que ela é apta a produzir; é atuar para concretizar um direito** já suficiente e previamente reconhecido como existente.(grifei)

Nesta concepção, as decisões não autossuficientes, como destacado, dependem de materialização mediante mais uma etapa processual, concretizada na fase da execução civil, mediante o denominado cumprimento de sentença. A submissão a essa fase está fundamentada na natureza jurídica da decisão proferida, qual seja, título executivo judicial, consoante art. 515, I, do Código de Processo Civil, cuja redação possibilita a compreensão do conceito abordado:

Art. 515. São títulos executivos judiciais, cujo cumprimento dar-se-á de acordo com os artigos previstos neste Título:

I - decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa.

Ao reconhecer a natureza de título executivo judicial às decisões proferidas, o dispositivo destacado permite inferir a distinção existente entre a resolução processual da lide (mediante a prolação de um julgado, seja parcial ou final) da efetiva tutela de direito que se busca com uma demanda judicial, possibilitando conceber o processo muito além da sentença.

Acerca da materialização de um direito mediante um procedimento executivo, Câmara (2017, p. 277) ensina:

Execução é a atividade processual de transformação da realidade prática. Trata-se de uma atividade de natureza jurisdicional, destinada a fazer com que aquilo que deve ser, seja. Dito de outro modo: havendo algum ato certificador de um direito (como uma sentença, ou algum ato cuja eficácia lhe seja equiparada), a atividade processual destinada a transformar em realidade prática aquele direito, satisfazendo seu titular, chama-se execução. É, pois, uma atividade destinada a fazer com que

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

se produza, na prática, o mesmo resultado prático, ou um equivalente seu, do que se produziria se o direito tivesse sido voluntariamente realizado pelo sujeito passivo da relação jurídica obrigacional. A princípio, o que se espera é que o devedor da obrigação a realize voluntariamente, adimplindo com seu dever jurídico (ou seja, executando voluntariamente a prestação). Caso não ocorra a execução voluntária, porém, é lícito ao credor postular a execução forçada.

E não poderia ser diferente, afinal, o processo não pode ser considerado um fim em si mesmo, pois não se esgota no formalismo dialético e prolação de uma decisão, mas, sim, deve ser compreendido como um instrumento que busca proteger o direito vindicado, valendo-se de um sistema de efetivação jurisdicional que fundamenta a própria existência do Judiciário.

Nesta senda, Ieciona Becker (2021, p. 6):

Reconhecer que o crédito e a ação são direitos distintos, e que o poder de pôr as mãos sobre o patrimônio do devedor é uma prerrogativa do Estado dotada de caráter público, significa simplesmente dar a cada um o seu e colocar ordem numa série de conceitos indevidamente confusos. Daí decorre que a efetividade provém dessa ação (execução) que busca conceder o crédito ao seu titular de forma específica. Consequentemente, a responsabilidade, ao invés de ser elemento da relação jurídica obrigacional, é vínculo de direito público processual, consistente na sujeição dos bens do devedor, destinados a satisfazer o credor que não recebeu a prestação devida.

Também é imperioso destacar a lição do professor Dinamarco (2016, p. 24):

A tutela jurisdicional, assim enquadrada no sistema de proteção ao homem em relação a certos valores, não se confunde com o próprio serviço realizado pelos juízes no exercício de uma função estatal. Não se confunde com a jurisdição (infra, n. 39). A tutela é o resultado do processo em que essa função se exerce. Ela não reside na decisão judicial em si mesma como ato processual, mas nos efeitos que ela efetivamente produz fora do processo e sobre as relações entre pessoas ou entre estas e os bens da vida. No processo ou na fase executiva tutela só haverá quando o titular do direito tiver obtido o bem desejado. No cognitivo, o momento tutelar depende da espécie de crise jurídica a debelar e, portanto, da natureza e eficácia da sentença que acolher a pretensão daquele que tiver razão. As crises das situações jurídicas e as de certeza são desde logo debeladas pela própria sentença (constitutiva

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

ou meramente declaratória, conforme o caso), dando-se desde logo a tutela; mas as de adimplemento perduram depois da sentença condenatória, e a tutela efetiva só poderá advir como fruto da execução forçada (infra, n. 7).

Para tanto, é essencial compreender o instituto da execução civil como intimamente atrelado ao princípio da efetividade, sem deixar de lado a celeridade processual. A correlação não é em vão, afinal, o anseio em obter um provimento jurisdicional célere pode não ser completamente satisfatório quando diante de uma inação da parte contra quem foi proferida a decisão, reputando-se essencial, para efetivar o julgado, a adoção de atos materiais executivos.

Nesta esteira, os atos judiciais executivos, quando perpetrados em atenção à efetividade, constituem-se a outra perspectiva do devido processo legal, correspondente à garantia de satisfação do conflito apreciado pelo Judiciário, atendendo ao direito fundamental à tutela executiva.

A par do exposto, Didier Jr. (2017, p. 66) destaca:

Segundo Marcelo Lima Guerra, o direito fundamental à tutela executiva exige um sistema de tutela jurisdicional 'capaz de proporcionar pronta e integral satisfação a qualquer direito merecedor de tutela executiva'. Mais concretamente, significa que: a) a interpretação das normas que regulamentam a tutela executiva tem de ser feita no sentido de extrair a maior efetividade possível; b) o juiz tem o poder-dever de deixar de aplicar uma norma que imponha uma restrição a um meio executivo, sempre que essa restrição não se justificar como forma de proteção a outro direito fundamental; c) o juiz tem o poder-dever de adotar os meios executivos que se revelem necessários à prestação integral de tutela executiva.

Na mesma perspectiva, Theodoro Jr.(2019, p.46) aponta:

Nessa ótica de encontrar a efetividade do direito material por meio dos instrumentos processuais, o ponto culminante se localiza, sem dúvida, na execução forçada, visto que é nela que, na maioria dos processos, o litigante concretamente encontrará o remédio capaz de pô-lo de fato no exercício efetivo do direito subjetivo ameaçado ou violado pela conduta ilegítima de outrem. Quanto mais cedo e mais adequadamente o processo chegar à execução forçada, mais efetiva e justa será a

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

prestação jurisdicional. Daí por que as últimas e mais profundas reformas do processo civil têm-se voltado para as vias de execução civil. Seu maior objetivo tem sido, nessa linha, a ruptura com figuras e praxes explicáveis no passado, mas completamente injustificáveis e inaceitáveis dentro das perspectivas sociais e políticas que dominam o devido processo legal em sua contemporânea concepção de processo justo e efetivo.

Destarte, por aperfeiçoar a prestação jurisdicional mediante o emprego de atos executórios efetivos que obrigam o condenado ao cumprimento de uma obrigação imposta judicialmente, o instituto da execução passa a ser concebido como um verdadeiro feito essencial à Justiça, precisamente no que tange às obrigações de fazer, não fazer, entregar coisa e pagar quantia (vide inciso I, do art. 515, do CPC); a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza (conforme inciso III, art. 515, do CPC); bem como sentenças penais condenatórias (a teor do inciso VI, do art. 515, do CPC), todos igualmente considerados títulos judiciais e relacionados ao objeto deste estudo.

Em complemento, é preciso registrar que o instituto em análise contempla o próprio direito constitucional à ação, evidenciando que a diferenciação analisada vai além do âmbito acadêmico, influenciando a importância prática da seara executiva para a consecução do fim inerente ao processo.

Corroborando o exposto, Marinoni (2019, p. 779) assevera que:

Este conceito passou a mostrar-se insuficiente a partir do momento em que o direito de ação foi pensado como direito fundamental, incidente sobre legislador e sobre o juiz, passando a significar um direito em exercício, ou melhor, o direito de influir sobre o convencimento judicial e o direito à utilização das técnicas processuais idôneas à obtenção da tutela do direito material. O direito de ação, quando visto no quadro dos direitos fundamentais, não pode ser resumido ao direito de ir a juízo, ao direito de acesso à justiça ou ao direito ao julgamento de mérito. O direito de ação é o direito de utilizar o processo para poder obter a tutela do direito material, desde que, obviamente, o direito seja reconhecido em juízo.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

Na lição, a mencionada tutela do direito material está atrelada à execução civil, este na qualidade de feito essencial à justiça, consoante os mesmos doutrinadores destacados, os quais aduzem:

Se o direito de ação não é mais o direito a uma sentença sobre o mérito, ou uma declaração a respeito da afirmação de direito realizada pelo autor, mas sim o direito à preordenação de modalidades executivas idôneas à obtenção das tutelas prometidas pelo direito material, o direito de ação só se contentaria com a cognição, dispensando a execução, caso a tutela do direito material pudesse também dispensar, em toda e qualquer situação, a atividade executiva. Como isto é impossível, não há como outorgar legitimidade, no Estado contemporâneo, a um processo que se limite a declarar o direito, rejeitando a atividade executiva.

Dessa forma, o processo há de ser compreendido além da prolação de uma decisão judicial (em sentido amplo), em virtude do fato de que, na maioria das vezes, tal decisão não estar apta a resguardar o bem da vida que se busca com o ingresso de uma demanda no Judiciário, oportunidade na qual restará evidente a essencialidade da adoção da atividade executiva que, quando efetivada, reputar-se-á garantidora da soberania da jurisdição.

2. DA ESSENCIALIDADE DO TÍTULO EXECUTIVO

Da detida análise do exposto, constatou-se o liame existente entre a execução civil, como garantia de uma decisão judicial, e o acesso à justiça quando da prolação de uma decisão judicial, ora considerada título judicial a ser executada mediante cumprimento de sentença.

Entretanto, com o objetivo de aprofundar o presente estudo, é necessário estudar com mais detalhes o conceito da expressão “título executivo”. Na oportunidade, é compreendido como uma espécie de ato processual que certifica a existência de uma obrigação e autoriza a prática judicial de outros atos que buscam materializar a referida obrigação.

Nessa linha, a definição de Didier Jr. a respeito do instituto: “o título executivo é o documento que certifica um ato jurídico normativo, que atribui a alguém um dever de

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

prestar líquido, certo e exigível, a que a lei atribui o efeito de autorizar a instauração da atividade executiva” (2017, p. 260).

Em complemento, merece destaque a lição que Câmara (2017, p. 283). traz a respeito do conceito de título executivo: “Assim, o título executivo é o ato jurídico capaz de legitimar a prática dos atos de agressão a serem praticados sobre os bens que integram um dado patrimônio, de forma a tornar viável sua utilização na satisfação de um crédito”

Assim, pode-se conceber a decisão judicial não autossuficiente como um documento que, caso não cumprido, enseja, mediante atuação do Judiciário, a invasão na esfera particular de interesses a fim de concretizar obrigações de fazer, não fazer, entregar coisa e pagar quantia (vide inciso I, do art. 515, do CPC); a decisão homologatória de autocomposição extrajudicial de qualquer natureza (conforme inciso III, art. 515, do CPC); bem como sentenças penais condenatórias (a teor do inciso VI, do art. 515, do CPC).

Todavia, há de se ressaltar que o feito executivo não se esgota na necessidade de prévio pronunciamento do Judiciário sobre uma matéria, mas, em verdade, o procedimento de execução vai além dos títulos executivos judiciais, sendo também adotado para garantir outra espécie de obrigação cuja origem não adveio do Judiciário: os denominados títulos executivos extrajudiciais, executados mediante um processo autônomo.

Os títulos extrajudiciais também são atos jurídicos que legitimam constrição judicial executiva, entretanto, possuem sua exequibilidade decorrente de uma imposição legal, vale dizer, o Código Processual Civil elenca, em seu art. 784, os documentos aptos a embasar um processo executivo autônomo, ora dispostos em rol taxativo.

Neste ponto, a disposição dos títulos extrajudiciais em rol não exemplificativo decorre do devido processo legal e atua como garantia em favor do indivíduo, porquanto assegura que só haverá a invasão de sua esfera de liberdade pessoal e patrimonial pelo Estado-juiz nas hipóteses rigorosamente previstas em lei, consoante preleciona Becker (2021, p. 7).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

Reconhecendo que para cada origem do título executivo há um procedimento próprio, importante ressaltar os ensinamentos de Gonçalves (2020, p. 31), no seguinte sentido:

A execução por título extrajudicial pressupõe processo autônomo, com a citação do devedor, para o cumprimento de obrigação de fazer, não fazer, entregar coisa, ou pagar determinada quantia; a por título judicial é, em regra, imediata e prescinde de processo autônomo, desenvolvendo-se como fase de cumprimento de sentença. Excepcionalmente, será feita de forma tradicional, quando fundada em sentença arbitral, estrangeira ou penal condenatória, mas, ainda assim, ultrapassada a fase de citação, seguir-se-á o procedimento do cumprimento de sentença. Haverá um novo processo, o executado será citado, mas, a partir daí, deverão ser observadas as regras do cumprimento de sentença, e não as do processo de execução por título extrajudicial.

Apesar dos títulos executivos judiciais e extrajudiciais constituírem registros que certificam a existência de uma obrigação e autorizam a consecução de atos judiciais materiais para a busca de sua satisfação, ambos diferenciam-se quanto à origem, na medida em que o título extrajudicial deriva de uma obrigação cuja lei impõe a natureza exequível, ao passo que o título judicial decorre do exercício da jurisdição.

De maneira exemplificativa, é possível mencionar os seguintes títulos extrajudiciais: o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público (inciso IV, art. 784, do CPC) e todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva (inciso XII, art. 784, do CPC), aqui inserida, especialmente, a imposição de multa por Tribunal de Contas.

Dessa forma, é necessário registrar a necessidade da existência de título executivo que fundamente uma execução civil, sendo que a aludida exigibilidade traduz a regra da *nulla executio sine titulo*, cuja melhor tradução é “não há execução sem título”.

Com fulcro no exposto, é possível sustentar o seguinte: a consecução do ideal de Justiça está fundamentada na compreensão de execução civil, e este procedimento, por sua vez, está consubstanciado na existência de um prévio título executivo (*nulla executio sine titulo*), que ora pode advir do Judiciário (título executivo judicial), ora pode

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

decorrer de uma imposição de lei (título executivo extrajudicial), destacando-se, dentre esses 2 (dois) últimos, os mencionados ao longo do estudo.

Feitas as devidas considerações, é necessário estudar a atuação do Ministério Público e as controvérsias que cingem sua atividade executiva, com destaque ao questionável condicionamento do Ministério Público de Contas, levando-se em consideração os preceitos processuais civis acerca de legitimidade, bem como fundamentos constitucionais pertinentes à estrutura e natureza do *parquet*.

3. MINISTÉRIO PÚBLICO: ENTRE A LEGITIMAÇÃO PROCESSUAL CIVIL E O RESPEITO À NATUREZA CONSAGRADA CONSTITUCIONALMENTE

O Diploma Processual Civil, na forma do art. 778, § 1º, confere legitimidade ao Ministério Público para promover a execução de título. Assim como previsto nos demais processos, a execução civil, seja em cumprimento de sentença, seja em processo autônomo executivo, somente poderá ser intentada por sujeito legitimado para exercê-la, em respeito aos preceitos gerais acerca de legitimação processual.

Nesse contexto, importante trazer ensinamentos a respeito das espécies de legitimidade. Quanto à legitimidade ordinária, Gajardoni (2018, p. 55-56) ensina:

A regra do ordenamento jurídico pátrio, à luz do art. 18 do CPC/2015, é a de que ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando expressamente autorizado por lei. Por isso – também no processo executivo – a regra é que a pessoa indicada no título executivo (que, ordinariamente, também é o credor), possa promover a execução. A pessoa não precisa estar explicitamente indicada no título executivo para que se reconheça que é a titular do crédito e, portanto, legitimada a promover a execução.

Seguidamente, o mesmo autor conceitua a legitimação extraordinária:

A lei pode autorizar que terceiro, em nome próprio, execute crédito alheio. É o que se denomina legitimação extraordinária, na forma do art. 18, parágrafo único, do CPC/2015. Nestes casos – e diferentemente dos demais já tratados – o direito material (o crédito) não é titularizado pelo

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

exequente, que, todavia, tem autorização legal para promover a execução.

Reconhecida a legitimidade executiva do Órgão Ministerial pela lei processual civil, e reconhecendo demais hipóteses de legitimidade atribuídas pelo ordenamento, a lei autoriza o *Parquet* promover a execução de: sentença condenatória proferida em ação civil pública que tenha como objeto direito difuso ou coletivo (Lei 7.347/85, em seu art. 5º, § 3º, e art. 15); sentença de ação de improbidade administrativa, em situações de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública (Lei 8.429/92, no art. 17); execução de sentença proferida em ação popular, caso o autor ou qualquer outro cidadão não o faça em 60 (sessenta) dias da decisão de segundo grau de jurisdição (Lei 4.717/65, consoante seu art. 16).

Além dos referidos títulos executivos judiciais, também com fulcro na legitimidade estatuída no art. 778, § 1º, do CPC, o *Parquet* está legitimado à persecução executiva dos seguintes títulos executivos extrajudiciais, já mencionados ao longo deste estudo: instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal (inciso IV, art. 784, do CPC); e todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva (inciso XII, art. 784, do CPC).

As destacadas possibilidades de legitimidade processual executiva, como forma de alcance da justiça, são inerentes ao tratamento especial que a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Órgão Ministerial. Essencialmente concebido como função essencial à justiça incumbida de defender a ordem jurídica, o regime democrático e interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, caput, da CF/88), colocou-se a instituição a salvo das demais funções estatais e conferida prerrogativas de atuação em defesa de direitos e interesses coletivos.

Não à toa, o Ministério Público é entendido como o advogado dos interesses da sociedade e, na lição de MENDES: “foi arquitetado para atuar desinteressadamente na persecução dos valores mais encarecidos da ordem constitucional” (2009, p. 1.039).

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

No mesmo sentido, concebendo a influência da norma fundante de 1988 na essencialidade de atuação do Ministério Público com vistas à persecução do interesse público, Barroso (2020, p. 411) enuncia:

O Ministério Público viu consagrada sua independência político-administrativa e financeira, teve reconhecido um conjunto amplo de funções próprias e, ao lado do Judiciário, viveu, sob a Constituição de 1988, uma fase de expressiva ascensão institucional. Ao lado do seu papel proeminente no processo penal, o Ministério Público tem experimentado uma significativa expansão do seu papel em matéria cível e administrativa, com intensa atuação na tutela do meio ambiente, do consumidor e da moralidade administrativa.

A par dessa interpretação, e comungando o contexto de legitimidade insculpido na forma do Digesto Processual Civil, denota-se que quando o *Parquet* promove uma execução, não está apenas desempenhando uma legitimidade conferida em lei, mas, sim, exercendo a incumbência de ordem constitucional que lhe foi atribuída, apto a garantir a própria persecução do interesse social inerente à sua natureza constitucional de função essencial à justiça, justificando sua atuação executiva.

4. PRINCÍPIOS INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A CONTROVERTIDA ATUAÇÃO PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS: LIMITAR A BEM DO INTERESSE PÚBLICO?

A atuação do Órgão Ministerial, para além das incumbências do art. 127, *caput*, da CF/88 está submetida a princípios institucionais expressos arrolados no § 1º do dispositivo, quais sejam, unidade, indivisibilidade e independência funcional.

A princípio, a compreensão da unidade está atrelada à concepção do Ministério Público como uma instituição una, de modo que a divisão orgânica entre a esfera estadual e federal terá como fito distribuir as áreas de atuação por matéria, sem importar na existência de órgãos dissociados da incumbência ministerial e, em decorrência desta atuação atrelada ao fim para o qual foi criado, há indivisibilidade, a qual enseja a vinculação da atuação de cada unidade do órgão à instituição, como um

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

todo. Ainda, em complemento às demais, a independência funcional garante a submissão de seu labor apenas à Constituição Federal e às leis que regem a sua atuação, sempre em atenção à consecução do interesse público.

Quanto à relação do Ministério Público e os princípios que regem sua atuação, expõe Barbosa (2010, p.7-8):

Por conseguinte, na defesa da ordem jurídica, o Ministério Público não está obrigatoriamente compelido a atuar na defesa de todas as causas fundadas em leis de forma específica, mas, com base nisso, poderá sim o MP avocar o interesse em se manifestar. O que não parece razoável é afirmar que uma lei inferior à Constituição determine as finalidades básicas da Instituição, ou que uma lei infraconstitucional disponha de modo contrário ao que está previsto na Constituição. O limite da regulamentação legal está no texto constitucional. A lei pode até incluir mais casos de obrigatoriedade de manifestação, mas não condicionar ou estabelecer qualquer restrição à atuação de fonte constitucional.

Deduz-se, portanto, que as limitações de atuação do Órgão Ministerial, mediante normas infraconstitucionais, devem estar em consonância com o texto constitucional, e não contra este. Do contrário, estar-se-ia a desconstituir o caráter de norma fundante atribuído à Constituição Federal.

Com fulcro no exposto, o mero uso da lógica importa na compreensão de que ao Ministério Público de Contas seriam conferidas as mesmas prerrogativas de atuação e autonomia a bem do interesse público, dentro das atribuições que desempenha perante os Tribunais de Contas. Todavia, não é o que ocorre. Isso porque, apesar do art. 130 da Constituição Federal dispor que “aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura”, a atuação daquele órgão ministerial, na concepção da Suprema Corte brasileira, não é sequer resguardada pela autonomia institucional.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal entendeu que:

(...) O Ministério Público que atua perante o TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Política (art. 73, par. 2, I, e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídico-institucional, a circunstância de não constar do rol taxativo

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

inscrito no art. 128, I, da Constituição, que define a estrutura orgânica do Ministério Público da União. - **O Ministério Público junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional própria e**, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição (art. 130), **encontra-se consolidado na ‘intimidade estrutural’ dessa Corte de Contas, (...)** A especificidade do Ministério Público que atua perante o TCU, e cuja existência se projeta num domínio institucional absolutamente diverso daquele em que se insere o Ministério Público da União, faz com que a regulação de sua organização, a discriminação de suas atribuições e a definição de seu estatuto sejam passíveis de veiculação mediante simples lei ordinária, eis que a edição de lei complementar e reclamada, no que concerne ao *Parquet*, tão somente para a disciplinação normativa do Ministério Público comum (CF, art.128, par. 5.)” (STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 789-DF. Tribunal Pleno. Publicado em 19/12/1994, PP-35180, EMENT VOL-01772-02 PP-00236).

Assim, o referido órgão constituiria um mero braço de atuação do Tribunal de Contas, ou seja, consistiria em uma espécie de departamento integrante de um órgão de controle externo.

Com a devida vênia, há que se discordar do entendimento contido no julgado. Uma vez assegurada a qualidade de Ministério Público ao aludido órgão, ora reforçado pelo art. 130 da CF, este, conseqüentemente, deveria exercer as incumbências descritas no art. 127, *caput*, da CF, obviamente, dentro da esfera de atuação do Tribunal de Contas perante o qual oficia, e submeter-se-ia, como não poderia deixar de ser, aos princípios institucionais dispostos no § 1º do dispositivo citado.

Também em objeção à limitação imposta, Silva (2004) preconiza:

Confesso que tenho muita dificuldade de entender que os membros de um órgão tenham autonomia funcional, individualmente, prerrogativa que compreende a plena independência de atuação perante os poderes, inclusive perante a Corte junto à qual oficiam, sem que o próprio órgão seja igualmente dotado de tal prerrogativa. Essa ADIn 160 decorreu de impugnação ao § 5º do art. 35 da Constituição do Estado de Tocantins, que tinha a seguinte redação: ‘Junto ao Tribunal de Contas funciona a Procuradoria Geral de Contas, a que se aplicam as mesmas disposições que regem o Ministério público relativas à autonomia funcional e administrativa’. No meu entender, esse dispositivo não feria a Constituição. No entanto, o Supremo Tribunal Federal julgou

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

inconstitucional a cláusula “a que se aplicam as mesmas disposições que regem o Ministério Público relativas à autonomia funcional e administrativa”. (...). Atendo-me aqui apenas à questão da autonomia funcional, com a devida vênia, fico com o voto divergente do Min. Sepúlveda Pertence, entendendo também, como ele, que autonomia funcional, no dispositivo impugnado, tem “o sentido preciso da independência funcional de que gozam os membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 130 da Constituição Federal. Pois acrescenta: “Não se pode compreender o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, enquanto o Ministério Público, não dotado de uma independência funcional, o que significa a sua não sujeição a qualquer forma de hierarquia, quer ao próprio Tribunal de Contas, quer a outro órgão da Administração. Do contrário, não teriam os seus membros as condições de exercer, com prerrogativas de Ministério Público que é, a missão precípua de fiscal da lei. A autonomia funcional tem, aqui, uma correspondência à idéia de independência funcional. (...) Se o art. 130 da Constituição confere, desde logo, aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas independência funcional, por serem membros do Ministério Público, não se pode entender que a instituição a que pertencem, enquanto tal, embora sem autonomia administrativa, não esteja também dotada de independência funcional, que importa autonomia funcional.

Portanto, reputa-se que o entendimento proferido pelo STF condiciona a esfera de atuação do Ministério Público de Contas em sentido oposto aos princípios institucionais que regem sua atuação, e põe em xeque a própria condição do órgão de função essencial à justiça, prejudicando, portanto, a consecução do interesse público envolvido em sua atividade, mormente no que concerne à execução de multa imposta por Tribunal de Contas.

5. A EXECUÇÃO CIVIL, A MULTA IMPOSTA POR TRIBUNAL DE CONTAS E TÍTULO EXECUTIVO: O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSECUÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO.

Diante da injusta moderação no exercício de suas funções, apesar de a Constituição Federal apontar sentido diverso, não haveria outra consequência lógica a não ser o reconhecimento da impossibilidade de Ministério Público de Contas (MPC) promover a execução civil das multas impostas por Tribunal de Contas. Na hipótese em

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

comento, o obstáculo consistiria no fato de que ao MPC sequer é reconhecida a autonomia típica dos demais órgãos ministeriais, tendo sua atuação restrita à esfera do órgão de controle externo, financeiro e orçamentário, portanto, não estaria legitimado a configurar por si na execução civil daquelas multas.

A partir de todo o contexto formulado, surge a expectativa a respeito de identificar quem estaria legitimado a executar as multas impostas por Tribunais de Contas. Neste cenário, importa destacar, a princípio, que tais decisões possuem natureza de título executivo, conforme previsão do art. 71, § 3º, da Constituição da República. No entanto, apesar do referido artigo quedar-se silente a respeito, é inconteste a qualidade de título extrajudicial, principalmente em virtude da origem adversa a um órgão integrante do Judiciário, conforme já explanado nesta pesquisa.

Nesta acepção, a execução civil a ser adotada ocorrerá mediante processo autônomo executivo, cujos principais requisitos serão a apresentação do título extrajudicial (*in casu*, a multa imposta) e a comprovação de seu inadimplemento, em petição dirigida ao juízo competente. Acrescente-se que admitir a natureza de título executivo apresenta impactos positivos quanto à execução civil, na medida em que passa a ser dispensado o procedimento de execução fiscal, atribuindo, assim, a efetividade necessária ao instituto da execução, cuja importância destacou-se neste trabalho.

Ratificando o exposto, saliento o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), ainda predominante na corte, inclinando-se no mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE DECISÃO CONDENATÓRIA DO TCU. DESNECESSIDADE DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E CONSEQUENTE INAPLICABILIDADE DA LEI N. 6.830/80. 1. Consoante a orientação jurisprudencial predominante nesta Corte, não se aplica a Lei n. 6.830/80 à execução de decisão condenatória do Tribunal de Contas da União quando não houver inscrição em dívida ativa. Tais decisões já são títulos executivos extrajudiciais, de modo que prescindem da emissão de Certidão de Dívida Ativa - CDA, o que determina a adoção do rito do CPC quando o administrador discricionariamente opta pela não inscrição. 2. Recurso especial provido para determinar que a execução prossiga nos moldes do Código de Processo Civil” (STJ. Recurso Especial nº. 0012502-90.2011.4.02.0000

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

RJ 2013/0209524-2. Segunda Turma. Relator: Ministro Mauro Campbell. DJe: 17/09/2013).

Feitas as devidas considerações a respeito da natureza de título executivo extrajudicial inerente às decisões de Tribunal de Contas que apliquem multa, é necessário indagar a respeito da legitimidade executiva. Conforme já exposto, não resta expectativa quanto à legitimação do Ministério Público de Contas (MPC) para promover a aludida execução, na medida em que este não disporia sequer da autonomia necessária para tal, consoante análise feita neste estudo.

Esta infeliz expectativa concretizou-se quando do julgamento do ARE 823347 RG, pela Suprema Corte brasileira (STF), em que foi declarada a ilegitimidade da instituição do Ministério Público para figurar no feito executivo das decisões supracitadas que imputem multa, e não apenas do MPC. Extrai-se do julgado retromencionado, cuja repercussão geral fora reconhecida, o seguinte entendimento:

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". (STF. Repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo: RG ARE 0000248-92.2011.8.10.0044 MA - Maranhão. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 02/10/2014).

Com o devido respeito à decisão, seu entendimento não atende ao escopo constitucional. Ao enunciar as atribuições inerentes ao Ministério Público, a Constituição Federal não esgotou as matérias nas quais o órgão pode officiar, mas, sim, estabeleceu diretrizes de atuação a bem da consecução do interesse público, as quais o ordenamento jurídico regulamentará a partir dos fundamentos da lei maior, respeitando a relação de hierarquia normativa, na qual o *status* constitucional é preponderante.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

Dentro dessa perspectiva, o art. 129, III, da CF, estatui que compete ao *parquet* “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”. Importante destacar que o patrimônio público é constituído de bens e valores da sociedade, envolvendo, indubitavelmente, interesses difusos.

Assim, denota-se que o desempenho da atividade executiva, pelo Órgão Ministerial, das multas impostas por Tribunal de Contas não representa qualquer violação aos seus deveres funcionais, consistindo no mero exercício das incumbências constitucionalmente dispostas.

É certo que condicionar a atuação executiva do *Parquet* à constatação de interesse público ou social enseja, conforme aponta ARENHART (2022, p. 6), dúvida quanto ao alcance dos referidos vocábulos, ora bastante porosos e que permitem uma ductibilidade interpretativa que já levou a caminhos dúbios e pouco desejados. Todavia, é inegável que a execução de multa imposta por malversação do erário público, ora título relevante para esta análise, é intrínseca à persecução de relevância social, fato que evidencia a legitimidade assegurada ao Órgão Ministerial.

Não apenas, o desempenho das incumbências ministeriais, como já mencionado, também será regulamentado mediante lei, esta em sentido amplo. Ou seja, as normas que integram o ordenamento jurídico deverão ser consideradas quando da análise da intervenção do *Parquet* em uma matéria submetida à apreciação do juízo, ou sua desnecessidade, sempre em atenção à sua natureza de função essencial à justiça.

E isso faz o Código de Processo Civil, em seu art. 778, § 1º, ao conferir ao Ministério Público a legitimidade para executar título judicial ou extrajudicial. Não apenas, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei nº. 8.625/93, legitima esta atividade, em seu art. 25, destacado a seguir:

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

VIII - ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas.

Destarte, a execução civil intentada pelo *Parquet* à multa imposta por órgão de controle externo não representa mais do que o exercício de uma incumbência constitucional, ora ratificada por normas infraconstitucionais. Assim, a decisão proferida pela Suprema Corte, ainda que em sede de repercussão geral, não deve ser poupada de críticas reflexivas, por consagrar o que o ordenamento jurídico repudia: a imposição de injustos limites ao Ministério Público como defensor dos interesses da coletividade, quando as próprias normas o legitimam.

Cumprido destacar que a legitimação aqui defendida não encontra impedimento nas vedações insculpidas no art. 129, IX, da CF, quais sejam, representação judicial e consultoria jurídica de entidades públicas. Pelo contrário, porquanto o feito executivo do Órgão Ministerial não se trata de execução de multa para o benefício do ente federativo, mas, sim, um favorecimento ao interesse público perseguido, consubstanciado na proteção do patrimônio público e social, objeto de atuação do *Parquet*, na forma do art. 129, III, da CF.

Em tempo, há de se considerar a realidade brasileira na análise deste estudo. Isto porque, caso persista o entendimento da Suprema Corte, ainda que contrário à Constituição Federal, Código de Processo Civil e Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº. 8.625/93), é de conhecimento público o quadro deficitário de muitas procuradorias municipais, cujas prefeituras recorrem à dispensa de licitações, na forma dos arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, para a contratação de advogados que exerçam a incumbência da advocacia pública, no caso em tela, consubstanciado na execução civil de multa imposta por Tribunal de Contas.

O problema reside na conhecida perpetuação e alternância de grupos políticos na administração dos entes municipais. Assim, uma vez dispensada a licitação para a contratação do representante dos interesses do município, há o desencorajamento de atuação dos procuradores à promoção de execução civil de multas impostas por Tribunais de Contas, por não possuírem a estabilidade inerente ao cargo público

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

efetivo. Esse condicionamento à autonomia funcional compromete, assim, a efetividade que deve nortear as execuções civis.

À vista disso, não subsistem razões que justifiquem a manutenção de impedimento da legitimação do Ministério Público na execução civil de multas impostas por Tribunal de Contas, porquanto existente previsão constitucional, legal e necessidade de garantir a efetividade ao direito aplicado, consubstanciado na primordialidade em materializar decisões que ensejem títulos executivos judiciais e extrajudiciais mediante a execução civil.

Desta maneira, e respeitando-se a legitimidade conferida ao ente público beneficiário da condenação, denota-se por bem garantir a legitimação extraordinária ao Ministério Público, na defesa do patrimônio público e direitos difusos. Essa alternativa possui o objetivo de resguardar a efetividade que deve nortear a execução civil, sem suprimir os conceitos pertinentes à legitimidade processual, na medida em que a execução civil, pelo *Parquet*, estaria garantida quando da inação da Fazenda Pública em promover o feito ou, ainda, caso constatada atuação protelatória, sem a adoção de atos materiais executivos aptos a resguardar o interesse social envolvido.

Inclusive, a proposta supradescrita não é novidade no ordenamento jurídico, o qual já consagra tal possibilidade. Afinal, nas ações que envolvam direito coletivo ou difuso, a legitimidade para executar não depende da participação do Ministério Público como autor, a teor dos art. 5º, § 3º, e art. 15 da Lei nº. 7.347/85, os quais oportunizam a atuação do órgão quando os demais legitimados originários quedarem-se inertes no prosseguimento do feito, tanto na fase de cognição quanto no exercício da atividade executiva.

Em complemento, e ratificando que a legitimidade exclusiva atribuída à Fazenda Pública para execução civil é atentatória aos fundamentos constitucionais que tratam da atuação do *Parquet*, destaco o seguinte julgado proferido pelo Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL – MINISTÉRIO PÚBLICO – LEGITIMIDADE PARA PROMOVER EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL ORIUNDO DO



<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

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 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;

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

REsp 149.832/MG, Rel. Min. José Delgado, publicado em 15.2.2000). Recurso especial provido”. (STJ. Recurso Especial nº. 1119377 SP 2009/0012305-0 2009. Primeira Seção. Relator: Humberto Martins. DJe: 04/09/2009).

Perante os fundamentos aduzidos, reputa-se que a legitimação destacada não se trata de um mero cumprimento de prerrogativa conferida em lei, em consideração às normas expostas, mas, sim, diz respeito à garantia da própria atuação do Órgão Ministerial, na condição de função essencial à justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo em comento, a princípio, desconstitui a concepção comum de que a prolação de uma decisão (esta em sentido amplo) é capaz de garantir, por si, a consecução de um direito assegurado em título executivo judicial ou extrajudicial. Na oportunidade, mediante a definição das referidas espécies de título executivo, demonstra-se a primordialidade que cinge o instituto da execução civil, na condição de garantidora do respeito ao exercício da jurisdição.

Em complemento, com vistas a resguardar os efeitos práticos que circundam a execução civil, defende-se a necessidade de atrelar o princípio da efetividade quando da adoção de atos materiais executivos. Nesta senda, comungar o referido preceito fundamenta o próprio princípio do devido processo legal, no prisma de salvaguardar a satisfação integral de um direito, contido em título executivo, tornando o próprio processo efetivo. Assim, concluiu-se que a execução civil é um feito essencial à justiça.

Seguidamente, salienta-se a importância dos fundamentos constitucionais que regem o Ministério Público. Neste ponto, ressaltam-se os princípios institucionais bem como atuações conferidas àquele órgão na condição de função essencial à justiça, enfatizando, no caso das atribuições, que não são exaustivas, mas, sim, norteadoras da atuação do *Parquet*, competindo às normas infraconstitucionais regulamentar essa atuação e, nessa linha, o Diploma Processual Civil legitimou o órgão a promover a execução civil.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

Ato contínuo, demonstra-se a existência de um limbo entre os preceitos constitucionais, a legitimação executiva insculpida no Código de Processo Civil e o condicionamento de atuação do Ministério Público de Contas. Nesta perspectiva, destaca-se o entendimento proferido pela Suprema Corte brasileira que limitou a atuação do *Parquet*, constituindo tal condicionamento incompatível com a indispensabilidade de sua função e princípios institucionais estabelecidos na Constituição Federal.

Não apenas, analisa-se a polêmica envolvendo a obstaculização da execução civil, pelo Ministério Público, de multas impostas por Tribunal de Contas, em virtude de entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema.

Na oportunidade, este estudo sustenta a necessidade de observar as disposições constitucionais pertinentes ao *Parquet* como comandos generalizados, competindo à lei, ora manifestação do poder do povo, regulamentar a atuação, e assim o fez, consagrando a legitimidade executiva do órgão, tanto pelo Código de Processo Civil (em seu art. 778, § 1º) quanto pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, Lei nº. 8.625/93 (em seu art. 25), de modo que atribuir legitimação exclusivamente ao ente beneficiário da condenação reputa-se um equívoco à interpretação que a norma fundante vigente atribuiu àquela função essencial à justiça.

Vale dizer, é preciso buscar coerência na interpretação do ordenamento jurídico: se a Constituição Federal atribuiu a qualidade de função essencial à justiça ao Ministério Público, entregou às normas infraconstitucionais a incumbência de regulamentar sua atuação, e tais normas possibilitam o exercício da execução civil, não se evidencia lógico restringir a atividade executiva do órgão, mormente no que concerne à execução de multa imposta por Tribunal de Contas.

Ainda, a realidade brasileira aponta o quadro deficitário de muitas procuradorias municipais, razão pela qual atribuir-lhes a exclusividade da atividade executiva coloca em xeque a efetividade da execução civil, sacrificando valores caros ao ordenamento jurídico.

Desta maneira, respeitando-se a legitimidade conferida ao ente público beneficiário da condenação, denota-se por bem garantir a legitimação extraordinária ao



<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

Ministério Público, na defesa do patrimônio público e direitos difusos. A alternativa possui a finalidade de resguardar a efetividade que deve nortear a execução civil, sem suprimir os conceitos pertinentes à legitimidade processual, na medida em que a execução civil, pelo *Parquet*, estaria garantida quando da inação da Fazenda Pública em promover o feito ou, ainda, caso constatada atuação protelatória, consistente na ausência de adoção de atos materiais executivos aptos a resguardar o interesse social envolvido.

Inclusive, a proposta não é novidade no ordenamento jurídico, o qual já consagra tal possibilidade. Afinal, nas ações que envolvam direito coletivo ou difuso, a legitimidade para executar não depende da participação do Ministério Público como autor, a teor dos art. 5º, § 3º, e art. 15 da Lei nº. 7.347/85, os quais oportunizam a atuação do órgão quando os demais legitimados originários quedarem-se inertes no prosseguimento do feito, tanto na fase de cognição quanto no exercício da atividade executiva.

Sem ofender a Constituição Federal, Código de Processo Civil, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº. 8.625/93) e Lei de Ação Civil Pública na defesa de direitos difusos e coletivos (Lei nº. 7.347/85), a presente pesquisa defende o Ministério Público, enquanto função essencial à justiça, como legitimado para iniciar a execução civil, a bem do integral cumprimento das normas mencionadas.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum, volume 2**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

_____; OSNA, Gustavo. A execução de decisões coletivas pelo Ministério Público: uma questão de interesse social. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, volume 23, número 3. 2022. Disponível em <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/67693>>. Acesso em 03/10/2022.

BARBOSA, Osório; FLUMIGNAM, Silvano J.G. O Ministério Público como função 'essencial' à função jurisdicional do Estado. **Revista Eletrônica Thesis**, São Paulo, ano

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

VII, número 13, p. 26-37, 1º semestre, 2010. Disponível em <http://www.cantareira.br/thesis2/ed_13/3_ministerio.pdf>. Acesso em 17/07/2021.

BECKER, Rodrigo Frantz; BARÃO, Renan Lima. **A desjudicialização e a tecnologia em busca da efetividade na execução civil**. Revista Eletrônica De Direito Processual, 2021, Vol. 22 (3). Web. Disponível em <https://capes-primo.ezl.periodicos.capes.gov.br/primo-explore/fulldisplay?docid=TN_cdi_crossref_primary_10_12957_redp_2021_62271&context=PC&vid=CAPES_V3&lang=pt_BR&search_scope=default_scope&adaptor=primo_central_multiple_fe&tab=default_tab&query=any,contains,execu%C3%A7%C3%A3o%20civil&offset=0>. Acesso em 03/10/2022.

BRAGA, Paula Sarno; CUNHA, Leonardo Carneiro da; DIDIER JR., Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: execução**. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em 17/07/2020.

_____. **Lei nº. 8.625/93, de 12 de Fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 fev. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em 10 Maio de 2021.

_____. **Lei nº. 13.105, de 16 de Março de 2015**. Código de Processo Civil. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 10 Maio de 2021.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil, vol. 3 : Tutela jurisdicional executiva**. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2016.

<https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2020.v9n2.p338-364>

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Execução e Recursos: comentários ao CPC 2015: volume 3**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Execução, processos nos tribunais e meios de impugnação das decisões*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 789-DF**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 19/12/1994. Jusbrasil, 1994. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/748116/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-789-df/inteiro-teor-100464310>>. Acesso em 12/08/2021.

_____. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 0000248-92.2011.8.10.0044 MA** - Maranhão. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ: 02/10/2014. Jusbrasil, 2014. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/861460423/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-com-agravo-rg-are-823347-ma-maranhao-0000248-9220118100044/inteiro-teor-861460426>>. Acesso em 11/08/2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Recurso Especial 1119377 SP 2009/0012305-0**. Primeira Seção. Relator: Ministro Humberto Martins. Jusbrasil, 2012. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6060240/recurso-especial-resp-1119377-sp-2009-0012305-0-stj/relatorio-e-voto-12192668>>. Acesso em 13/08/2021.

_____. **Recurso Especial 0012502-90.2011.4.02.0000 RJ** 2013/0209524-2. Segunda Turma. Relator: Ministro Mauro Campbell. DJ: 17/09/2013. Jusbrasil, 2009. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/865639671/recurso-especial-resp-1390993-rj-2013-0209524-2>>. Acesso em 10/08/2021.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil, volume 3**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.