

**Atendimento n° 211/2023**

**Interessada:** Promotoria de Justiça de Batalha/PI

**PARECER N° 156/2023**

O Centro de Apoio Operacional de Combate à Corrupção (CACOP) é órgão auxiliar do Ministério Público do Estado do Piauí, competindo-lhe prestar suporte técnico acerca de quaisquer questões que venham a ser suscitadas pelos órgãos da estrutura do Ministério Público no desempenho de suas atividades funcionais, na área de defesa da moralidade administrativa e do patrimônio público, enquanto bem primário da sociedade e garantia da lisura dos pleitos eleitorais, no período entre o registro das candidaturas até a diplomação dos eleitos (Ato PGJ n. 454/2013, alterado pelos Atos PGJ n. 460/2013 e n. 574/2016).

Nos termos do art. 55, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Piauí, compete ao CACOP:

(...)

***II – remeter informações técnico-jurídicas, sem caráter vinculatório, aos órgãos ligados à sua atividade;***

(...)

***VI – prestar auxílio aos órgãos do Ministério Público na instrução do inquérito civil ou na preparação e proposição de medidas processuais;***

(...)

É no exercício desta atribuição que se emite o presente parecer.

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação feita a este Centro de Apoio formulada pelo Dr. Jaime Rodrigues D Alencar, respondendo pela Promotoria de Justiça de Batalha/PI, por meio do Ofício n° 585/2023 – MPE – PJB (Ref.: Proc. n° 0800362-65.2023.8.18.0040), para que subsidie, com argumentação jurídica, no seguinte sentido: *a) Qual ente federativo seria legítimo para proceder com a execução de débito imputado pelo TCE em acórdão, referente a valores presentes em convênio celebrado entre o Estado do Piauí e o Município de Batalha, de acordo com os autos da Ação Civil Pública n° 0800362-65.2023.8.18.0040. (segue em anexo autos integrais).*

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí nos autos do processo nº 011341/2017, imputou débito no valor de R\$ 8.903,82, solidariamente, a Amaro José de Freitas Melo e Marlene Lustosa Lages Costa, e no valor de R\$6.608,93, solidariamente, a Amaro José de Freitas Melo e Jacqueline Freitas Melo Silva, conforme Acórdão nº 640/2021, datado de 05.08.2021.

Diante disto, o Ministério Público do Estado do Piauí expediu a Recomendação Administrativa nº 10/2022 ao ente municipal e seu gestor, solicitando providências para a execução do débito acima mencionado, contudo, a municipalidade permaneceu inerte nas três tentativas de notificação. Em seguida, ajuizou, Ação Civil Pública, para que seja imposta a obrigação de fazer ao Município, a execução judicial do débito fixado no Acórdão nº 640/2021 do TCE/PI, sob pena de multa diária.

Em contestação apresentada nos autos do Proc. nº 0800362-65.2023.8.18.0040, o Município de Batalha/PI arguiu ilegitimidade passiva, por se tratarem de recursos a serem devolvidos devido ao Acórdão nº 640/2021 referentes ao Convênio nº 78/2010 celebrados entre a SESAPI e o Município de Batalha/PI, ou seja, a competência para propor a execução do título judicial é da Procuradoria-Geral do Estado do Piauí e não do Município de Batalha/PI.

Acerca do exposto, a Promotoria de Justiça consulente solicitou apoio deste Centro Operacional, no sentido de verificar a **legitimidade de atuação do Ministério Público em exigir que o Município de Batalha/PI execute o valor imputado no Acórdão nº 640/2021.**

É o breve relatório. Passa-se, então, à análise jurídica da matéria.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 – TITULARIDADE EXCLUSIVA DO ENTE LESADO PARA EXECUTAR MULTA OU IMPUTAÇÃO DE DÉBITOS IMPOSTOS PELO TCE (STF, TEMAS 642 e 768)**

Inicialmente, importante sublinhar que as decisões dos Tribunais de Contas que resultem em imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, é o que preconiza o art. 71, §3º, da Constituição Federal. Logo, figura o título executivo como fundamento para cobrança do débito.

Avenida Lindolfo Monteiro, n.º 911, Bairro de Fátima – Teresina-PI  
E-mail: [cacop@mppi.mp.br](mailto:cacop@mppi.mp.br)



O Supremo Tribunal Federal (Tema 642), em sede de Repercussão Geral, tem decisão que preconiza sobre a legitimidade para a execução do título, a citar:

***O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal – grifo nosso.***

Posteriormente, o STF emitiu novo entendimento sobre o tema, ratificando que a execução do título executivo extrajudicial – formado a partir de imputação de débito pelos Tribunais de Conta –, **é exclusiva do ente lesado**, vejamos:

**TEMA 768**

***Somente o ente público beneficiário possui legitimidade ativa para a propositura de ação executiva decorrente de condenação patrimonial imposta por Tribunais de Contas (CF, art. 71, § 3º) – grifo nosso.***

Dessa maneira, é límpida a conclusão, que mesmo diante da inércia do ente municipal, **NÃO pode o Ministério Público executar o título decorrente de imputação de débito ou multas impostas pelos Tribunais de Contas**, uma vez a execução do título em questão é de incumbência exclusiva do ente lesado, *in casu*, o Município de Batalha/PI.

**II.2 DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA RESSARCIR AO ERÁRIO**

Apesar de não poder executar o título, pode o Ministério Público ingressar com Ação de Improbidade Administrativa (AIA), nos moldes do art. 3º da Lei 7.347/85. Isso porque, conforme disposição do TCE, houve imputação de débito, sendo plenamente cabível a reparação de danos causados em face de ato doloso de improbidade administrativa.

De se dizer que a AIA, ao contrário da execução do título, discutirá toda a matéria, incumbindo ao *parquet* demonstrar o dano, nexos causal entre a conduta comissiva ou omissiva que causou o dano, bem assim o elemento subjetivo (dolo).

Importante também ressaltar que, consoante Tema 897 do STF, ao interpretar o art. 37, § 5º, a pretensão de reparar o **dano ao erário**, decorrente de **ato doloso** de improbidade administrativa, é **imprescritível**.

### **II. 3 – DA RESPONSABILIDADE DO ATUAL GESTOR MUNICIPAL AO DEIXAR DE EXECUTAR O TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL**

O art. 10, inciso X da LIA preconiza que responde por improbidade administrativa o gestor que, dolosamente e sem justificativa plausível, deixa de executar o título executivo extrajudicial, a citar:

*Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*(...)*

*X - agir illicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)*

*In casu*, resta claro que o ente municipal reconheceu a dívida conforme se vê de manifestação inserta nos autos (ID. 41131769, pág. 132). Todavia, mesmo tendo sido admoestada da sua obrigação de executar a dívida ativa em questão, o gestor ficou-se inerte. Isto é, não adotou qualquer medida séria e constritiva para cobrar o débito que lhe é devido (protesto ou execução civil).

Nesse seguimento, farta é a jurisprudência a respeito da imputação de improbidade administrativa em **razão da não cobrança de créditos líquidos e certos**, inscritos em dívida ativa:

**CONSTITUCIONAL – ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO DO MUNICÍPIO – INOCORRÊNCIA – PREFEITO MUNICIPAL – CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA – OMISSÃO NA COBRANÇA JUDICIAL DOS VALORES – AUSÊNCIA DE ARRECADAÇÃO – ATUAÇÃO NEGLIGENTE – ART. 10, INC. X,**

**DA LEI N.º 8.429/92 – CONFIGURAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** 1 – Não é de se acolher a preliminar de nulidade do processo por ausência de citação do Município, se se verifica, a partir da exegese do § 3º do art. 17 da Lei n.º 8.429/1992 c/c § 3º do art. 6º da Lei n.º 4.717/1965, tratar-se de hipótese de litisconsórcio facultativo. 2 - Nos termos do art. 10, inc. X, da Lei n.º 8.429/1992, comete ato de improbidade administrativa o prefeito que, mediante omissão negligente, deixa de promover a execução fiscal de créditos tributários antes do decurso do prazo prescricional, resultando no perdimento de arrecadação de renda em detrimento do erário municipal. 3 - Preliminar rejeitada e recurso não provido.

(TJ-MG - AC: 10637060375606001 São Lourenço, Relator: Edgard Penna Amorim, Data de Julgamento: 10/11/2011, Câmaras Cíveis Isoladas / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 27/01/2012).

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO MUNICIPAL. RENÚNCIA DE RECEITA. NEGLIGÊNCIA NA COBRANÇA DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA. INÉRCIA DURANTE O TRANSCURSO DO PRAZO PRESCRICIONAL. DEVER DE RESTITUIR AO ERÁRIO.** CONDENAÇÃO LIMITADA AO QUADRIÊNIO 2005/2008. MULTA CIVIL FIXADA EM ATENÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. Hipótese em que configurada a prática de ato de improbidade administrativa consistente na reincidente renúncia de receita dos créditos do IPTU e ISS inscritos em dívida ativa. Conduta culposa e negligente, a revelar o descaso com a coisa pública, causando prejuízos ao erário em evidente violação dos princípios que norteiam a Administração Pública citados no art. 37 da Constituição Federal e art. 4º da Lei 8.429/92, notadamente os Princípios da Legalidade e da Eficiência. Todavia, a responsabilidade do réu/apelante resta limitada aos créditos tributários prescritos durante o seu mandato, ou seja, no quadriênio 2005/2008. A multa civil fixada representa 25% do valor permitido pelo inc. II do art. 12 da LIA, estando em consonância com os Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade, devendo ser ressaltada ainda a inexistência de comprovação nos autos acerca da insuficiência econômica do apelante. Apelo provido em parte. Unânime.

(TJ-RS - AC: 70071877641 RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Data de Julgamento: 26/04/2017, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 22/05/2017)

Nessa ótica, ao restar comprovada a inércia injustificada do ente municipal em promover a execução do título, de modo a impedir o ressarcimento do erário. Logo, é o dolo, o último requisito necessário para que essa conduta se amolde ao art. 10 da LIA.

A argumentação de ilegitimidade trazida em sede de contestação não merece prosperar por entender que **a responsabilidade pelo dano apurado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí nos autos do processo nº 011341/2017 é solidária.**

Na linha da responsabilidade solidária o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na apreciação da Tomada de Contas Especial 912061, cuja ementa transcrevo:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. SECRETARIA DE ESTADO. CONVÊNIOS OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES. OBJETO PACTUADO NO CONVÊNIO NÃO EXECUTADO. APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM FINALIDADE DIVERSA. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO GESTOR E DO MUNICÍPIO. 1. OS ELEMENTOS PRESENTES NO PROCESSO CONDUZEM AO JULGAMENTO DAS CONTAS COMO IRREGULARES, DIANTE DA OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO, CONSUBSTANCIADO NA NÃO EXECUÇÃO DO OBJETO PACTUADO NO CONVÊNIO E NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELO ESTADO AO MUNICÍPIO EM OUTRA FINALIDADE. 2. **A RESPONSABILIDADE PELO DANO APURADO E POR SEU RESSARCIMENTO É DO GESTOR, SIGNATÁRIO DO CONVÊNIO, ORDENADOR DE DESPESAS E RESPONSÁVEL PELA EXECUÇÃO DE SEU OBJETO, E, SOLIDARIAMENTE, DO CONVENIENTE, UMA VEZ QUE O MUNICÍPIO SE BENEFICIOU DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELO ESTADO POR MEIO DO CONVÊNIO.**

(TCE-MG - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL: 912061, Relator: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 12/12/2016, Data de Publicação: 16/08/2017) – grifos acrescidos.

Na mesma toada, manifesta-se o Tribunal de Justiça mineiro, cujos ementas registro abaixo:

Avenida Lindolfo Monteiro, n.º 911, Bairro de Fátima – Teresina-PI  
E-mail: [cacop@mppi.mp.br](mailto:cacop@mppi.mp.br)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA DE RESSARCIMENTO POR DANOS MATERIAIS AO ERÁRIO - PRELIMINAR - LITISPENDÊNCIA - REJEITADA - MUNICÍPIO DE ABRE CAMPO - CONVÊNIO FIRMADO COM O ESTADO DE MINAS GERAIS - PRESTAÇÃO DEFICITÁRIA DE CONTAS REFERENTES A CONVÊNIO - OBRIGAÇÃO ASSUMIDA NA GESTÃO ANTERIOR - RESPONSABILIDADE DO EX-GESTOR MUNICIPAL - RESPONSABILIDADE DO ENTE MUNICIPAL - DEVIDA - LITISPENDÊNCIA - REQUISITOS AUSENTES - CAUSA DE PEDIR E PEDIDOS DIVERSOS - SENTENÇA MATIDA. - Afasta-se a alegação de litispendência quando constatado que, embora parecidas, as causas não são idênticas, além de não haver identidade de partes, causa de pedir e pedidos - Observa-se pelo convênio firmado entre as partes, que no caso de inadimplemento da obrigação firmada, seria o Município de Abre Campo responsável pelo recolhimento do valor total correspondente à execução do projeto, em favor do Tesouro Estadual - **O acordo extrajudicial celebrado entre o ex-gestor municipal, por si só, não tem o condão de excluir a responsabilidade do ente municipal, de modo que cabe ao Município recorrente buscar meios para evitar o prejuízo ao erário municipal** - Recurso não provido.

(TJ-MG - AC: 10000205751332001 MG, Relator: Roberto Apolinário de Castro (JD Convocado), Data de Julgamento: 25/03/2021, Câmaras Cíveis / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 29/03/2021) – grifos acrescentados.

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - PRELIMINARES - ILEGITIMIDADE ATIVA DO MUNICÍPIO - ILEGITIMIDADE PASSIVA DO PRIMEIRO RÉU - REJEITADAS - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA C/C RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PÚBLICO - PRIMEIRO APELO - VERBA HONORÁRIA FIXADA PARA O CURADOR ESPECIAL - PEDIDO DE MAJORAÇÃO INDEFERIDO - OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO - VALOR DO EFETIVO PREJUÍZO - PRIMEIRO E SEGUNDO RECURSOS NÃO PROVIDOS. 1- **O Município detém legitimidade ativa para pleitear ressarcimento contra ex-Prefeito por malversação de verbas repassadas por convênio, eis que incorporadas à pessoa federativa local.** 2- A Lei n. 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. 3- Indefere-se o pedido de majoração da verba honorária fixada para o curador especial, na r. sentença, tendo em vista a observância do art. 20, § 3 e § 4º, do CPC/73. 4- No que se refere o ressarcimento ao erário, o valor da condenação fixado na r. sentença deve ser mantido, visto que está em consonância com os elementos probatórios que atestem o efetivo prejuízo material aos cofres públicos.



(TJ-MG - AC: 10069090272050001 MG, Relator: Hilda Teixeira da Costa, Data de Julgamento: 22/11/2016, Data de Publicação: 02/12/2016) – grifos acrescidos.

Assim sendo, entendendo pela responsabilidade solidária na execução do título executivo em questão, SUGERE-SE a apresentação de réplica afastando a preliminar suscitada com o prosseguimento da demanda, sem o prejuízo de se aferir a hipótese de eventual improbidade administrativa do atual gestor, diante da omissão do ente municipal em promover a execução do título executivo extrajudicial (decisão do TCE).

### III – CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, o Centro de Apoio Operacional de Combate à Corrupção e de Defesa do Patrimônio Público (CACOP), respeitada a independência funcional, conclui que:

1. O Ministério Público do Estado do Piauí não pode executar o título executivo extrajudicial, consistente em Decisão da Corte de Contas que imputou débito, solidariamente, a Amaro José de Freitas Melo e Marlene Lustosa Lages Costa, no valor de R\$ 8.903,82 e no valor de R\$ 6.608,93, respondendo solidariamente, Amaro José de Freitas Melo e Jacqueline Freitas Melo Silva (Tema 642, STF), mesmo diante de inércia do ente municipal (Tema 768, STF);
2. Os fatos que ensejaram a imputação de débito justificaram a propositura da Ação Civil Pública nº 0800362-65.2023.8.18.0040 para obrigar o ressarcimento dos danos causados, em face de ato doloso de improbidade, que são imprescritíveis (CF, art. 37, § 5º e Tema 897, STF);
3. Firmando o posicionamento na linha da jurisprudência pátria de que se trata de responsabilidade solidária, no sentido de o Município de Batalha-PI detém legitimidade para pleitear ressarcimento de verbas repassadas mediante convênio.

#### É o parecer.

DETERMINO à secretaria do CACOP a remessa deste parecer ao Exmo. Promotor de Justiça solicitante.

Avenida Lindolfo Monteiro, n.º 911, Bairro de Fátima – Teresina-PI  
E-mail: [cacop@mppi.mp.br](mailto:cacop@mppi.mp.br)

Sem mais para o momento, colocamo-nos a disposição para quaisquer esclarecimentos.

Teresina, 15 de outubro de 2023.

**JORGE LUIZ DA COSTA PESSOA**  
Promotor de Justiça  
Coordenador do CACOP

Avenida Lindolfo Monteiro, n.º 911, Bairro de Fátima – Teresina-PI  
E-mail: [cacop@mppi.mp.br](mailto:cacop@mppi.mp.br)