DECISÃO MONOCRÁTICA

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0006450-25.2013.815.2001
Origem : *3ª Vara da Fazenda Pública da Capital.*
Relator : *Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.*
Apelante : *Estado da Paraíba.*
Procurador : *Flávio José da Costa Lacerda.*
Apelado : *Isac Rodrigo Alves.*

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE EXECUÇÃO FORÇADA. MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. CARÁTER PUNITIVO. NATUREZA DIVERSA DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E SUMULADA DESTA CORTE. ANÁLISE MERITÓRIA MONOCRÁTICA. ART. 557, § 1º-A, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. PROVIMENTO DO APELO.

- A natureza das multas imputadas pelas Cortes de Contas aos agentes públicos não é de ressarcimento ao erário, não buscando, pois, a recomposição do dano sofrido. Possuem, sim, caráter punitivo em virtude de mau procedimento para com o tesouro público, devendo, desta forma, serem revertidas em favor do ente a que se vincula o órgão sancionador.

- Inexiste para o ente prejudicado a qualidade de credor de tais valores, sendo estes, por disposição legal, revertidos para o Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, instituído pela Constituição do Estado e que tem como objetivo o fortalecimento e aprimoramento do controle externo dos Municípios, ficando sua administração a cargo do Tribunal de Contas.

Vistos.

Trata-se de **Apelação Cível** interposta pelo **Estado da Paraíba** contra sentença (fls. 16/17) proferida pelo Juízo de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública da Capital que, nos autos da **Ação de Execução Forçada**, ajuizada em desfavor de **Isac Rodrigo Alves,** reconheceu a ilegitimidade da edilidade ora apelante, extinguindo o processo sem resolução de mérito, nos seguintes termos:

> *"Diante do exposto, com base no art. 267, inciso VI do Código de Porcesso Civil, reconheço a ilegitimidade ativa do autor e DECLARO EXTINTO O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO."*

Retrocitada ação tinha como objeto a execução de multa no montante de **R$ 500,00 (quinhentos reais)** imputada ao apelado pelo Tribunal de Contas do Estado, que, em virtude de seu não pagamento no prazo estipulado, ganhou força de título executivo extrajudicial.

Irresignado, o exequente interpôs recurso apelatório (fls. 19/28), a fim de ver reconhecida sua legitimidade *ativa ad causam,* com o consequente retorno do processo à primeira instância e retomada de seu trâmite.

É o relatório.

DECIDO.

Compulsando estes autos, verifico que o caso recursal é de fácil solução, comportando análise meritória na forma permissiva no *caput*, do artigo 557, da Lei Adjetiva Civil, com base na jurisprudência desta Corte julgadora e também do Superior Tribunal de Justiça.

Vejamos, então, o que prescreve o referido dispositivo processual:

> *"Art. 557. O relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior.*
> *§1º-A. Se a decisão recorrida estiver em manifesto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, o relator poderá dar provimento ao recurso"*

Em verdade, a controvérsia reside na legitimidade, ou não, do Estado da Paraíba em executar as multas impostas pelo Tribunal de Contas Estadual, a gestor ou servidor municipal.

Conforme já relatado, o processo foi extinto sem julgamento do mérito, entendendo o juiz *a quo* competir à respectiva edilidade municipal ajuizar a presente ação, na perspectiva de que, somente o ente da Administração Pública prejudicada possui legitimidade para executar títulos executivos extrajudiciais, cujos débitos hajam sido imputados por Corte de Contas no desempenho de suas atribuições constitucionais.

Com a Constituição de 1988, os Tribunais de Contas tiveram sua jurisdição e competência substancialmente ampliadas. Receberam poderes para, no auxílio do Legislativo, exercer a fiscalização contábil, financeira e orçamentária e patrimonial das entidades da administração direta e indireta, exercendo, assim, o chamado "controle externo".

A competência dos Tribunais de Contas Brasileiros está disposta nos art. 71 a 74 da Carta Magna, prevendo, dentre outras funções, a aplicação aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, das sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, **multa** proporcional ao dano causado ao erário (art. 71, VII).

Consigna, contudo, o texto constitucional, que as decisões do Tribunal de que resulte imputação de **débito** ou **multa** terão eficácia de **título executivo.**

Depreende-se, pois, que, não obstante o poder sancionador que lhes foi conferido pelo constituinte, as Cortes de Contas não possuem competência para executar suas próprias decisões, ou seja, não detêm atribuição para cobrá-las. Instrumentalizam-se, para tanto, do Poder Judiciário.

Enfim aportamos ao cerne da questão: carecendo as multas imputadas pelos tribunais de contas de autoexecutoriedade, quem possui legitimidade para executá-las judicialmente?

A resposta para tal indagação requer, de pórtico, seja feita a distinção entre débito e multa.

O **Tribunal de Contas da Paraíba**, em memorial elucidativo da matéria, traz a baila valioso ensinamento do **Professor Sérgio Ferraz:** (A Execução das Decisões dos Tribunais de Contas: algumas observações, in O Novo Tribunal de Contas – órgão protetor dos direitos fundamentais, 3º edição, pág. 214):

> *"As sanções pecuniárias dos Tribunais de Contas se dão quando, em face da conduta normativamente tipificada como infringente ou desconforme, aplica ao responsável, observado o devido processo legal, uma medida repressiva (cuja casuística, em tese, é extremamente variável). Na temática de que estamos a tratar, encontraremos, na forma da tipologia enunciada*

> *no item anterior, duas modalidades:* ***as sanções administrativas em sentido estri****to (i.e., as imposições de multa)* ***e as sanções ressarcitórias*** *(i.e, as imposições de reparação ao erário). Umas e outras têm em comum, vários elementos como, por exemplo, a natureza não-penal (ou seja, não envolvem elas a privação de liberdade do responsável), a identidade subjetiva (a autoridade sancionadora é o Tribunal de Contas) e finalística (a sanção é um castigo que se aplica ao infrator), a imprescindibilidade do processo administrativo formal para sua aplicação. Mas há igualmente marcantes diferenças entre elas no plano ontológico: bastaria a esse passo, referir que enquanto a imposição de multa (típica sanção administrativa) se reveste de caráter claramente repressivo, a imposição ressarcitória se abriga no terreno da responsabilidade civil (reparar é fazer retornar o estado anterior; sancionar administrativamente é promover a incidência de um "mal", que se projeta pro futuro)"*
> (A Execução das Decisões dos Tribunais de Contas: algumas observações, in O Novo Tribunal de Contas – órgão protetor dos direitos fundamentais, 3º edição, pág. 214):

Depreende-se, em síntese, que diversamente da **imputação de débito**, em que se busca a recomposição do dano sofrido pelo ente público, nas **multas** há uma reprimenda imputada ao agente fiscalizado em virtude de sua má conduta para com o erário público.

Nesses termos, diante da distinção acima lançada, essencial conferir tratamento distinto no tocante às respectivas ações executivas.

Ora, tratando-se de mera devolução de valores ao ente público lesado, dúvidas não restam ser deste a titularidade para a propositura da demanda judicial, pois foi quem, de fato, suportou os prejuízos.

De outro vértice, tratando-se de multa, cujo objeto é penalizar o mau gestor, o mais adequado é proporcionar ao próprio ente estatal ao qual esteja vinculada a Corte de Contas, a titularidade de seu crédito, pois, neste caso, o ente fiscalizado não possui a qualidade de credor de tais valores.

Com efeito, as multas pessoais impostas pelo TCE aos agentes e ex-agentes constituem recursos próprios e vinculados à própria Corte de Contas, materializando-se em receitas destinadas, com exclusividade, a compor parcela dos recursos do **Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – FFOFM**, consoante o disposto no art. 3º, alínea a, da Lei Estadual nº 7.201/2002, que passo a transcrever:

"art. 3º São recursos do Fundo:

a) o produto das multas aplicadas pelo Tribunal a seus jurisdicionados;"

O **FFOFM**, instituído pela Constituição do Estado, tem como objetivo o fortalecimento e aprimoramento do controle externo dos Municípios, ficando sua administração a cargo do Tribunal de Contas, destinando-se seus recursos à melhoria do aparato investigatório e fiscalizatório das municipalidades do Estado.

O art. 4º da Lei Estadual nº 7.201/2002 elenca taxativamente a aplicabilidade de tais recurso. Assim vejamos:

"art. 4º Os recursos do Fundo serão aplicados, exclusivamente, em:
a)máquinas, aparelhos e equipamentos, inclusive veículos, destinados a atividades de fiscalização dos Municípios ;
b)criação, desenvolvimento e manutenção de sotwares e bancos de dados relacionados a cada um dos Municípios do Estado;
c)realização de cursos de capacitação e treinamento de servidores dos Municípios e do Tribunal;
d)realização de encontros para discussão de temas ligados ao controle externo das administrações municipais;
e)publicação de livros, plaquetas e relatórios sobre assuntos ligados à fiscalização municipal e à modernização das administrações diretas e indiretas municipais".

É propício lembrar que a atividade sancionatória do Tribunal de Contas configura instrumento essencial, sem o qual suas atividades fiscalizatórias correriam o risco de se tornarem ineficazes e vãs. A multa no caso sob estudo se propõe a uma dupla finalidade: inibir e coibir novas condutas danosas ao patrimônio público e, ainda, aprimorar a fiscalização das administrações municipais.

A despeito dos Tribunais Pátrios, tem-se que o Superior Tribunal de Justiça comunga do entendimento acima esposado, desde o ano de 2010, quando o Ministro Mauro Campbell Marques, como relator do Agravo Regimental em Recurso Especial, proferiu inédito voto acerca da matéria, conforme passamos a conferir:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. LEGITIMIDADE PARA EXECUTAR MULTA IMPOSTA A DIRETOR DE DEPARTAMENTO MUNICIPAL POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. PESSOA JURÍDICA QUE MANTÉM A CORTE DE CONTAS.

(...)
3. Com base no precedente da Corte Suprema, extraiu-se a exegese de que em qualquer modalidade de condenação - seja por imputação de débito, seja por multa - seria sempre o ente estatal sob o qual atuasse o gestor autuado o legítimo para cobrar a reprimenda. Todavia, após nova análise, concluiu-se que o voto de Sua Excelência jamais caminhou por tal senda, tanto assim que, no âmbito do Tribunal de Contas da União tal tema é vencido e positivado por ato administrativo daquela Corte de Contas.
4. Em nenhum momento a Suprema Corte atribuiu aos entes fiscalizados a qualidade de credor das multas cominadas pelos Tribunais de Contas. Na realidade, o julgamento assentou que nos casos de ressarcimento ao erário/imputação de débito a pessoa jurídica que teve seu patrimônio lesado é quem – com toda a razão – detém a titularidade do crédito consolidado no acórdão da Corte de Contas.
5. Diversamente da imputação de débito/ressarcimento ao erário, em que se busca a recomposição do dano sofrido pelo ente público, nas multas há uma sanção a um comportamento ilegal da pessoa fiscalizada, tais como, verbi gratia, nos casos de contas julgadas irregulares sem resultar débito; descumprimento das diligências ou decisões do Tribunal de Contas; embaraço ao exercício das inspeções e auditorias; sonegação de processo, documento ou informação; ou reincidência no descumprimento de determinação da Corte de Contas.
6. ***As multas têm por escopo fortalecer a fiscalização desincumbida pela própria Corte de Contas, que certamente perderia em sua efetividade caso não houvesse a previsão de tal instrumento sancionador. Em decorrência dessa distinção essencial entre ambos - imputação de débito e multa - é que se merece conferir tratamento distinto.***
7. A solução adequada é proporcionar ao próprio ente estatal ao qual esteja vinculada a Corte de Contas a titularidade do crédito decorrente da cominação da multa por ela aplicada no exercício de seu mister.
8. "Diferentemente, porém, do que até aqui foi visto, em se tratando de multa, a mesma não deve reverter para a pessoa jurídica cujas contas se cuida. Nesse caso, deve reverter em favor da entidade que mantém o Tribunal de Contas." (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes in Tribunais de

Contas do Brasil – Jurisdição e Competência).
(...)
*11. **Este mesmo raciocínio deve ser aplicado em relação aos Tribunais de Contas Estaduais, de modo que as multas deverão ser revertidas ao ente público ao qual a Corte está vinculada, mesmo se aplicadas contra gestor municipal.***
*12. **Dessarte, a legitimidade para ajuizar a ação de cobrança relativa ao crédito originado de multa aplicada a gestor municipal por Tribunal de Contas é do ente público que mantém a referida Corte - in casu, o Estado do Rio Grande do Sul -, que atuará por intermédio de sua Procuradoria**.*
13. Agravo regimental provido".
(AgRg no REsp 1181122/RS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, Rel. p/ Acórdão Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2010, DJe 21/05/2010). (grifo nosso).

Conforme já explicitado, este também vem sendo o pensar dominante desta Corte de Justiça, conforme se infere do seguinte aresto:

"EXECUÇÃO FORÇADA. EXGESTOR MUNICIPAL. MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. SENTENÇA DE EXTIN- ÇÃO DO PROCESSO, DECORRENTE DO RECONHECIMENTO, DE OFÍCIO, DA ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO ENTE ESTATAL. APELAÇÃO. LEGITIMIDADE PARA EXECUÇÃO. PESSOA JURÍDICA QUE MANTÉM A CORTE DE CONTAS. PRECEDENTES. NULIDADE DA SENTENÇA. RECURSO PROVIDO.
***A cobrança de multa fixada ao gestor municipal deve ser revertida ao fundo de fiscalização orçamentária e financeira municipal, gerido pelo próprio TCE, restando, dessa forma, configurada a legitimidade do estado da Paraíba para propor a presente demanda. "dessarte, a legitimidade para ajuizar a ação de cobrança relativa ao crédito originado de multa aplicada a gestor municipal por tribunal de contas é do ente público que mantém a referida corte**. In casu, o Estado do Rio Grande do Sul. , que atuará por intermédio de sua procuradoria". (agrg no RESP 1181122/rs, Rel. Ministro Humberto Martins, Rel. P/ acórdão ministro mauro campbell marques, segunda turma, julgado em 06/05/2010, dje 21/05/2010). (tjpb, AC 200.2010.029080-4/002, primeira câmara especializada cível, Rel. Des. José ricardo porto,*

djpb 30/07/2013 p. 10). ***Posto isso, conhecido o recurso, dou-lhe provimento, para anular a sentença recorrida, ante o reconhecimento da legitimidade ativa ad causam do estado da Paraíba, para cobrar e para proceder a execução da multa aplicada ao apelado pelo TCE-PB, determinando a remessa dos autos à origem, para regular prosseguimento da execução".***
(TJPB; AC 0752953-73.2007.815.2001; Quarta Câmara Especializada Cível; Rel. Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira; DJPB 01/10/2013; Pág. 11).(grifo nosso).

Insta esclarecer, ainda, que o entendimento acima se esposado encontra em plena consonância com o pensar da Suprema Corte de nossa República. Em verdade, o que ocorreu e gerou decisões conflitantes tanto aqui quanto alhures foi, com o devido respeito, uma interpretação equivocada do acórdão da lavra do então Ministro Maurício Corrêa, nos autos do RE 223.037, julgado nos idos de 2002, **que analisou somente a possibilidade de os Tribunais de Contas executarem suas próprias decisões**, concluindo pela ilegitimidade destes e reconhecendo a dos entes públicos beneficiários das decisões, **sem, contudo, imiscuir-se na problemática aqui debatida**, eis que não se tratava de objeto daquela demanda. Transcrevo a ementa correspondente:

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.*

(grifo nosso)

Assim, em nenhum momento a decisão supra indicou que a legitimidade para execução das multas seria do ente público ao qual estava vinculado o gestor punido. Pelo contrário, assentou que tal poder-dever pertenceria ao ente público beneficiário da condenação, que, no caso das multas, como já explicitado, é o Estado da Paraíba, na medida em que estes valores são destinados ao **Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – FFOFM**, ficando sua administração a cargo do Tribunal de Contas.

Isso tanto é verdade que os julgamentos recentes do STF vêm reconhecendo a legitimidade dos Estados para executar as multas impostas pelos TCE's, fundamentando o posicionamento justamente na decisão acima citada, senão vejamos:

> *"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.*
> *(...)*
> *4. **Ademais, no mérito, ao decidir que a multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Rio de Janeiro "deverá ser executada pelo ente público ao qual se vincula o Tribunal de Contas, in casu, ao Estado do Rio de Janeiro, que detém a legitimidade ativa para tanto" (fl. 93), o Tribunal de origem não divergiu da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que se firmou no seguinte sentido**:*
> *'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 525.663-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 13.10.2011, grifos nossos).*
> *'AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE*

INSTRUMENTO. 1) CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO ENTE BENEFICIÁRIO DA MULTA IMPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS PARA O AJUIZAMENTO DA RESPECTIVA EXECUÇÃO. PRECEDENTES. 2) NECESSIDADE DE REEXAME DE LEI LOCAL: SÚMULA N. 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO' (AI 818.789-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 11.4.2011).
'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, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 24.2.2011, grifos nossos).
5. 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.
6.*Pelo exposto, nego provimento ao agravo regimental." (STF - ARE 720742 AgR/RJ - Min. CÁRMEN LÚCIA - Julgamento:* ***12/03/2013****) (grifo nosso)*

É de bom alvitre mencionar que a Suprema Corte, em decisão datada de 13 de março de 2013, admitiu a repercussão geral da matéria e a necessidade de submetê-la ao crivo do Colegiado Maior. Assim, ainda que se admitisse a existência de possíveis decisões do Supremo Tribunal Federal que, em tese, afirmassem a ilegitimidade do Estado, o entendimento de nossa Corte, tomado a partir de tais arestos, restou flagrantemente fragilizado quando o próprio Pretório Excelsior reconheceu que o tema merece uma investigação mais acurada.

Por fim, insta consignar que, relativamente ao assunto ora tratado, o Tribunal Pleno desta Corte, no Incidente de Uniformização de Jurisprudência de nº 2000733-84.2013.815.000, por mim relatado, sumulou o entendimento de que *"é do Estado da Paraíba, com exclusividade, a legitimidade pra cobrança de multa aplicada a gestor público municipal pelo Tribunal de Contas do Estado, com base na Lei Complementar Estadual nº 18/93".*

Assim, evidente resta, *in casu*, a competência do Estado da Paraíba para executar a multa infligida à apelada pela Corte de Contas deste Estado, oportunidade em que reformo a sentença recorrida, determinando o retorno dos autos ao Juízo de primeiro grau, a fim de que retome sua regular

tramitação.

Diante do exposto, verificando-se a jurisprudência dominante deste Egrégio Tribunal e do Superior Tribunal de Justiça, na forma do artigo 557, §1º-A, do Código de Processo Civil, **DOU PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO.**

P. I.

Cumpra-se.

João Pessoa, 19 de setembro de 2014.

Oswaldo Trigueiro do Valle Filho
Desembargador Relator