ACÓRDÃO
AGRAVO INTERNO Nº 2003090-03.2014.815.0000
RELATOR : Miguel de Britto Lyra Filho – Juiz Convocado
AGRAVANTE : David Sampaio Falcão (Adv. Newton Nobel Sobreira Vita)
AGRAVADO : Estado da Paraíba, representado por seu Procurador, Júlio Tiago de C. Rodrigues

AGRAVO INTERNO. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. FACULDADE DO RELATOR. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. AÇÃO DE EXECUÇÃO. MULTA IMPOSTA A GESTOR PÚBLICO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. SENTENÇA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. ILEGITIMIDADE ATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA. PRETENSÃO A SER EXERCIDA PELO MUNICÍPIO. APELAÇÃO. ILEGITIMIDADE APLICÁVEL SOMENTE QUANTO À IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. TITULARIDADE DO ESTADO PARA EXECUTAR MULTA DECORRENTE DE DECISÃO DO TCE. MODIFICAÇÃO DO ENTENDIMENTO ANTERIOR PELO STJ. NULIDADE DA SENTENÇA. DECISÃO MONOCRÁTICA MANTIDA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.

- Consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, é faculdade do órgão julgador a iniciativa do incidente de uniformização de jusrisprudência, cabendo-lhe admitir, ou não, seu processamento segundo critérios de conveniência e oportunidade. *In casu,* não se mostrando útil ou conveniente a instauração, deve o pedido ser indeferido.

- "Devem-se distinguir os casos de imputação de débito/ressarcimento ao Erário - em que se busca a recomposição do dano sofrido, e, portanto, o crédito pertence ao ente público cujo patrimônio foi atingido - dos de aplicação de multa, que, na ausência de disposição legal específica, deve ser revertida em favor do ente a que se

vincula o órgão sancionador. 4. Não foi outra a solução preconizada pelo Tribunal de Contas da União, em cujo âmbito as multas, mesmo que aplicadas a gestores estaduais ou municipais, sempre são recolhidas aos cofres da União. 5. Este mesmo raciocínio deve ser aplicado 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".[1]

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que figuram como partes as acima nominadas.

ACORDA a Quarta Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator, integrando a presente decisão a súmula de julgamento de fl. 128.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto por David Sampaio Falcão contra decisão monocrática que deu provimento à apelação interposta pelo Estado da Paraíba para determinar o retorno dos autos à instância de origem, a fim de que o feito tenha seu trâmite regular.

Aduz o agravante, em suas razões, que a interpretação dada ao caso sob exame está equivocada.

Sustenta que o STF pacificou o entendimento de que o Estado não tem legitimidade *ad causam* para executar multa imputada pelo TCE a gestor municipal, sob pena de enriquecimento indevido do Estado em desfavor da Edilidade.

Assevera que o verdadeiro credor dos débitos imputados por tais decisões é o próprio ente público prejudicado, quer da Administração direta, quer da indireta, mantido pelo Poder Público, razão pela qual somente o Município de Lucena possui legitimidade ativa para ingressar com a respectiva ação de execução do título executivo extrajudicial.

Ao final, pugna pela reconsideração da decisão ou, caso contrário, que seja dado provimento ao recurso.

É o relatório.

VOTO

---

[1] STJ - EAg 1138822/RS - Rel. Min. Herman Benjamin – S1 - j. 13/12/2010 - DJe 01/03/2011.

Assevera o agravante, em síntese, que o Estado da Paraíba não detém legitimidade ativa *ad causam* para executar título extrajudicial proveniente de multa aplicada por Tribunal de Contas, estando o *decisum* monocrático, inclusive, em descompasso com o entendimento sedimentado no STF.

Analisando detidamente o caso, em que pesem os argumentos do recorrente, tenho que o Estado da Paraíba detém legitimidade ativa para a cobrança de multa imposta pelo Tribunal de Contas a gestor municipal.

A propósito, assim constou da decisão monocrática ora agravada:

> **"A pretensão recursal objetiva reformar decisão do juízo de primeiro grau que reconheceu ser o Estado da Paraíba parte ilegítima na execução intentada visando à cobrança de multa aplicada a David Sampaio Falcão, no valor de R$ 2.534,15 (dois mil, quinhentos e trinta e quatro reais e quinze centavos)**
>
> **Examinando os autos, penso que assiste razão ao recorrente.**
>
> **Com efeito, embora se tenha notícia de vários julgados do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o Estado seria parte ilegítima para figurar no polo ativo nas lides que objetivam executar multas impostas a gestores públicos municipais, uma nova pesquisa naquela Corte aponta para a modificação do referido entendimento.**
>
> **No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, ambas as Turmas que compõem a Primeira Seção firmaram orientação de que a titularidade do crédito originário de multa pertenceria à pessoa jurídica a qual está vinculado o agente político multado. A ela, e tão-somente a ela, incumbiria a legitimidade para executar a verba em discussão.**
>
> **Nesse sentido, vejam-se os precedentes:**
>
> **"PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR MULTA IMPOSTA A PREFEITO POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. ILEGITIMIDADE DO ESTADO MEMBRO. PRECEDENTES. 1. Hipótese em que se alega que, nos termos do artigo 71, VIII, da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas**

Estadual pode aplicar penalidade por irregularidades nas prestações de contas municipais e, ainda, executá-la, por intermédio do órgão de representação judicial do Estado federado. 2. Dos argumentos apresentados no agravo interno, não se vislumbram razões para reformar a decisão agravada, tendo em vista que o acórdão recorrido se encontra em consonância com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o Estado não tem legitimidade para propor ação de execução de título oriundo dos Tribunais de Contas que condena ex-Prefeito ao pagamento de multa em razão de irregularidades na prestação de contas do Município. Precedentes. 3. Decisão mantida por seus próprios fundamentos. 4. Agravo regimental não provido."[2]

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. TÍTULO EXECUTIVO FORMADO NO TCE EM RAZÃO DE IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EX-PREFEITO. LEGITIMIDADE PARA EXECUÇÃO DO MUNICÍPIO, E NÃO DO ESTADO-MEMBRO. 1. É pacífico nesta Corte Superior o entendimento segundo o qual quem detém legitimidade para executar título executivo do Tribunal de Contas que condena ex-Prefeito ao pagamento de multa em razão de irregularidades de prestação de contas é o Município. Precedentes. 2. (...). 3. Agravo regimental não provido."[3]

Todavia, o Superior Tribunal de Justiça evoluiu na solução do litígio, cuidando de distinguir situações diversas. Segundo o novo entendimento, a ilegitimidade ativa dos Estados para executar decisões decorrentes de acórdãos dos Tribunais de Contas estaria restrita apenas aos casos de imputação de débitos ou ressarcimento de valores aos cofres públicos, hipótese em que a titularidade do direito de ação seria do Município que sofreu o prejuízo indicado no acórdão.

Por outro lado, em se tratando de imposição de multa, por infração à deveres impostos pela legislação ou pela própria Corte de Contas, o novo pensamento emanado da Corte Superior aponta a legitimidade do Estado para figurar no polo ativo do litígio. É que, segundo apontam os julgados, as multas tem como objeto o fortalecimento da atividade fiscalizadora de tais entes. Assim, nestes casos, caberia ao ente vinculado ao Tribunal de Contas a legitimidade para propor a demanda.

---

[2] STJ - AgRg no Ag 1215704/RS - Rel. Min. Benedito Gonçalves – T1 – j. 17/12/2009 - DJe 02/02/2010.

[3] STJ - AgRg no REsp 750.703/RS - Rel. Min. Mauro Campbell Marques – T2 – j. 03/11/2009 - DJe 13/11/2009.

Para melhor compreensão, confiram-se os recentes julgados.

"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. 1. Em diversos precedentes esta Corte concluiu que a legitimidade para executar multa imposta a gestor público municipal por Tribunal de Contas Estadual é do próprio ente municipal fiscalizado, em razão do resultado do julgamento do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 223037-1/SE, de relatoria do Min. Maurício Corrêa (AgRg no Ag 1215704/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 2.2.2010; AgRg no REsp 1065785/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 29.10.2008; e REsp 898.471/AC, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 31.5.2007). 2. Contudo, a mudança de entendimento ora preconizada decorre, com todas as vênias dos que vinham entendendo em contrário, de interpretação equivocada do mencionado julgamento, especificamente em razão da redação do item 2 de sua ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. 2. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. 3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido. (RE 223037, Min. Maurício

Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 2.8.2002) 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). 9. Não foi outra a solução preconizada pela próprio Tribunal de Contas da União, por meio da Portaria n. 209, de 26 de Junho de 2001 (BTCU n. 46/2001), relativa ao Manual para Formalização de Processos de Cobrança Executiva, no qual se destacou que "a

multa é sempre recolhida aos cofres da União ou Tesouro Nacional". Em seguida, por meio da Portaria-SEGECEX n. 9, de 18.8.2006, também relativa ao Manual de Cobrança Executiva (BTCU n. 8/2006), a Corte de Contas da União dispôs: A multa é sempre recolhida aos cofres da União ou Tesouro Nacional e sua execução judicial está sob a responsabilidade da Procuradoria-Geral da União/AGU. 10. Logo, mesmo nos casos em que a Corte de Contas da União fiscaliza outros entes que não a própria União, a multa eventualmente aplicada é revertida sempre à União - pessoa jurídica a qual está vinculada - e não à entidade objeto da fiscalização. 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".[4]

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. TÍTULO EXECUTIVO FORMADO NO TCE EM RAZÃO DE IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO. PESSOA JURÍDICA QUE MANTÉM A CORTE DE CONTAS. 1. De fato, entendia-se que a legitimidade para executar título executivo do Tribunal de Contas que condena Prefeito ao pagamento de multa em razão de irregularidades de prestação de contas era do Município. 2. No entanto, a questão foi revista por esta Turma e passou-se a considerar que as multas deverão ser revertidas ao Estado ao qual a Corte está vinculada, mesmo se aplicadas contra gestor municipal. 3. 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. 4. Agravo regimental provido".[5]

Por fim, alerte-se que, em sede de Incidente de Uniformização

---

[4] STJ - AgRg no REsp 1181122/RS - Rel. Min. Humberto Martins - Rel. p/ Acórdão Min. Mauro Campbell Marques – T2 – j. 06/05/2010 - DJe 21/05/2010.

[5] STJ - AgRg no Ag 1286719/RS - Rel. Min. Mauro Campbell Marques – T2 – j. 21/09/2010 - DJe 08/10/2010.

de Jurisprudência nº 2000733-84.2013.815.0000[6], o Plenário do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba decidiu que "é do Estado da Paraíba, com exclusividade, a legitimidade para cobrança de multa aplicada a gestor público municipal pelo Tribunal de Contas do Estado, com base na lei complementar estadual nº 18/93".

Em suas razões, o Desembargador relator fez registrar:

"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".

Assim, penso que a consolidação desse entendimento, na esteira da jurisprudência do STJ, constitui evidente evolução, de modo a prestigiar a relevância da atividade exercida pelas Cortes de Conta, sem invadir ou prejudicar, por outro lado, os cofres dos Municípios, que nenhum prejuízo ou lesão experimentam com a adoção da tese esposada.

Diante de tal cenário e levando em consideração o disposto no art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil, dou provimento ao recurso para anular a sentença e determinar o retorno dos autos à instância de origem, a fim de que o feito tenha seu trâmite regular.

Com essas considerações, **nego provimento ao presente agravo interno**, para manter a decisão monocrática de fls. 111/114, em todos os seus termos.

É como voto.

---

[6] TJPB – 2000733-84.2013.815.0000 – Rel. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho – Tribunal Pleno – j. 31/03/2014 – Dje 09/04/2014.

DECISÃO

A Câmara decidiu, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator.

Presidiu o julgamento o Excelentíssimo Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho. Participaram do julgamento o Excelentíssimo Dr. Miguel de Britto Lyra Filho (Juiz convocado para substituir o Des. João Alves da Silva), o Excelentíssimo Dr. Alexandre Targino Gomes Falcão (Juiz convocado para substituir o Des. Romero Marcelo da Fonseca Oliveira) e o Excelentíssimo Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho.

Presente o representante do Ministério Público, na pessoa do Excelentíssimo Dr. Amadeus Lopes Ferreira, Promotor de Justiça.

Sala das Sessões da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em 30 de setembro de 2014 (data do julgamento).

João Pessoa, 01 de outubro de 2014.

Miguel de Britto Lyra Filho
Juiz Convocado