PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA

TRIBUNAL DE JUSTIÇA

QUARTA CÂMARA CÍVEL

DECISÃO MONOCRÁTICA

Apelação Cível nº 0031123-97.2004.815.2001

Origem : 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

Relator : Desembargador Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho

Apelante : Estado da Paraíba

Procurador : Júlio Tiago de Carvalho Rodrigues

Apelado : Luciano Morais da Silva

APELAÇÃO. EXECUÇÃO FORÇADA. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. ILEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIDA NO JUÍZO *A QUO*. APLICAÇÃO DOS ARTS. 295, II, E 267, IV, VI, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL VIGENTE À ÉPOCA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. INCONFORMISMO DO ENTE PÚBLICO. RAZÕES RECURSAIS. SUBLEVAÇÃO DAS PROMOVIDAS. PRESSUPOSTOS RECURSAIS DE ADMISSIBILIDADE. EXAME À LUZ DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. ALEGAÇÃO DE LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DO ESTADO DA PARAÍBA. PESSOA JURÍDICA QUE MANTÉM A CORTE DE CONTAS ESTADUAL. PRECEDENTES DO SUPERIOR TRIBUNAL DE

JUSTIÇA. REFORMA DO *DECISUM*. INTELIGÊNCIA DO ART. 557, § 1º-A, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. PROVIMENTO DO RECURSO.

- "Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça", nos moldes do Enunciado Administrativo nº 02, do Superior Tribunal de Justiça.

- Cabe 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 do seu mister.

- 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, nos moldes da Súmula 43, do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba.

- Nos termos do art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil DE 1973, o relator poderá dar provimento ao recurso desde que a decisão recorrida esteja em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior.

Vistos.

Trata-se de **APELAÇÃO**, fls.104/112, interposta pelo **Estado da Paraíba** desafiando sentença, fls. 101/103, proferida pelo Juiz de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, que, nos autos da **Ação de Execução Forçada** ajuizada em desfavor de **Luciano Morais da Silva**, extinguiu o processo sem resolução de mérito, nos seguintes termos:

> Ante o exposto, com respaldo no princípio da obrigatoriedade da fundamentação dos atos jurisdicionais (art. 93, inciso IX, da Constituição Brasileira) e no princípio do livre convencimento motivado (art. 131, do Código Processo Civil), e ainda, fulcrado no arts. 295, II, e 267, IV, VI do Código de Processo Civil, **INDEFERE-SE A INICIAL PARA JULGAR EXTINTO O PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO**.

Em suas razões, o recorrente afirma, em suma, possuir legitimidade para promover a cobrança oriunda de multa aplicada a gestor municipal pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE, por ser o ente público que mantém a referida corte. Com essas considerações, requereu o provimento do recurso, objetivando o reconhecimento da sua legitimidade ativa *ad causam*, e como consequência a determinação do retorno do processo à primeira instância, a fim de que retome sua normal tramitação.

Não foram apresentadas contrarrazões, diante de não ter sido o réu citado, conforme certidão de fl. 121.

A **Procuradoria de Justiça** não atuou no feito, por não estarem presentes os requisitos de sua intervenção obrigatória.

É o RELATÓRIO.

DECIDO

Inicialmente, deve-se esclarecer que a decisão objurgada, assim como a interposição do recurso, deram-se antes da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil, motivo pelo qual o presente apelo deverá ser norteado pelo Código de Processo civil de 1973, conforme, Enunciado Administrativo nº 02, do Superior Tribunal de Justiça, proclamado em sessão plenária realizada em 02 de março de 2016. Confira-se:

> **Enunciado Administrativo nº 02**: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas, até então, pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

A respeito, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

> PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. TRIBUTÁRIO. MUNICÍPIO. DÍVIDAS DA CÂMARA DE VEREADORES. AUSÊNCIA DE PERSONALIDADE JURÍDICA. SÚMULA N. 525/STJ. INCIDÊNCIA. CERTIDÃO POSITIVA DE DÉBITOS COM EFEITO DE NEGATIVA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO. I. Consoante o decidido pelo plenário desta corte na sessão

realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, in casu, aplica-se o CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL de 1973. II. O acórdão recorrido está em confronto com a orientação desta corte, segundo a qual "a Câmara de Vereadores não possui personalidade jurídica, apenas personalidade judiciária, somente podendo demandar em juízo para defender os seus direitos institucionais ", nos termos da Súmula n. 525/STJ. III. Considerando ser o município responsável pelas dívidas contraídas pela Câmara de Vereadores e a existência de dívida tributária desta, é legítima a recusa da Fazenda Nacional de expedir a certidão negativa de débito. CND ou a certidão positiva de débitos com efeitos de negativa. Cpd-en em favor da municipalidade. IV. o agravante não apresenta, no regimental, argumentos suficientes para desconstituir a decisão agravada. V. Agravo regimental improvido. (STJ; AgRg-REsp 1.410.919; Proc. 2013/0346814-5; PE; Primeira Turma; Relª Minª Regina Helena Costa; DJE 26/04/2016) - sublinhei.

Feitas essas considerações, passo ao exame da controvérsia.

O cerne da questão posta a desate consiste em saber se o Estado da Paraíba possui ou não legitimidade para executar multa imposta pelo Tribunal de Contas do Estado ao executado.

De logo, cumpre ressaltar que, muito embora o Superior Tribunal de Justiça, em precedentes anteriores, já tenha se manifestado no sentido de ser do próprio ente fiscalizado a legitimidade para executar multa

imposta a gestor público municipal por Tribunal de Contas Estadual - entendimento este que se coadunava com a fundamentação utilizada pelo julgador singular - aquela própria Corte Superior reviu seu posicionamento no REsp 1181122/RS, em acórdão de relatoria do **Ministro Mauro Campbell Marques** (J: 06/05/2010), passando a decidir que a execução de multa imposta pelo Tribunal de Contas do Estado deve ser proposta pelo "ente estatal ao qual esteja vinculada a Corte de Contas", neste caso, o **Estado da Paraíba**.

Chegou-se a essa conclusão porque se ponderou que "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", tendo essa penalidade "por escopo fortalecer a fiscalização desincumbida pela própria Corte de Contas, que certamente perderia sua efetividade caso não houvesse a previsão de tal instrumento sancionador".

Em razão da distinção entre imputação de débito e multa, o Superior Tribunal de Justiça consignou no *decisum* acima citado: "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".

Deste modo, decidiu-se ser "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".

A título de ilustração, transcrevo, na íntegra, a elucidativa ementa do referido julgado:

> 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. Destarte, 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 – 2ª Turma do STJ - Relator: Ministro Humberto Martins, Relator para Acórdão: Ministro Mauro Campbell Marques - Julgado em: 06/05/2010) - negritei.

Ressalte-se, ademais, que esse posicionamento já foi respaldado em outros julgados do Superior Tribunal de Justiça, como o proferido no Ag. 1286719/RS.

Tal entendimento, inclusive, restou sumulado pelo Tribunal de Justiça da Paraíba, como se consigna adiante:

> Súmula 43 - 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.

Destarte, verificando-se que, *in casu*, o objeto da execução é o valor decorrente de **multa** imposta pelo Tribunal de Contas do Estado a **Luciano Morais da Silva**, a situação amolda-se, perfeitamente, aos casos dos precedentes jurisprudenciais supracitados, devendo ser reconhecida a legitimidade ativa do Estado da Paraíba.

Deste modo, reconhecida a legitimidade ativa do ora apelante, reformo a sentença combatida, ao tempo em que determino o retorno dos autos ao Juízo *a quo*, devendo ser retomada sua regular tramitação.

Por fim, impende acrescentar que a hipótese em testilha revela-se coerente e segue entendimento de Tribunais Superiores, conjuntura que nos permite aplicar o art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil vigente à época, o qual preceitua:

> 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. Se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, ou de Tribunal Superior, o relator poderá dar provimento ao recurso.

Ante o exposto, com fundamento no art. 557, § 1ºA, do Código de Processo Civil, **DOU PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO**.

P. I.

João Pessoa, 10 de novembro de 2016.

Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho
Desembargador
Relator