



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA

GABINETE DO DESEMBARGADOR JOÃO ALVES DA SILVA

DECISÃO MONOCRÁTICA

APELAÇÃO N. 0753130-37.2007.815.2001

ORIGEM: Juízo da 6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital

RELATOR: Miguel de Britto Lyra Filho – Juiz convocado

APELANTE: Estado da Paraíba, representado por seu Procurador, Júlio Tiago de Carvalho Rodrigues

APELADA: José Xavier Gonçalves (Adv. Carlos Augusto de Souza)

APELAÇÃO. EXECUÇÃO DE MULTA IMPOSTA A GESTOR PÚBLICO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. SENTENÇA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. ILEGITIMIDADE ATIVA DO ESTADO. PRETENSÃO A SER EXERCIDA PELO MUNICÍPIO. APELAÇÃO. ILEGITIMIDADE APLICÁVEL SOMENTE QUANTO À IMPUTAÇÃO DE DÉBITO RELATIVO AOS COFRES DO MUNICÍPIO. TITULARIDADE DO ESTADO PARA EXECUTAR MULTA DECORRENTE DE DECISÃO DO TCE. MODIFICAÇÃO DO ENTENDIMENTO PELO STJ. ENTENDIMENTO UNIFORMIZADO PELO TJPB. SENTENÇA ANULADA. PROVIMENTO. CPC, 557, § 1º-A.

- “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”.

- Conforme art. 557, §1º-A, CPC, “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”.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso apelatório interposto pelo Estado da Paraíba contra decisão proferida pelo Juiz de Direito da 6ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, que, nos autos da Ação de Execução Forçada promovida pelo recorrente, julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, com arrimo no art. 267, VI, § 3º, do CPC, por carecer o autor de legitimidade ativa *ad causam*.

Sustenta o recorrente que a legitimidade do ente político estadual para figurar no pólo ativo da demanda repousa em mandamento constitucional previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba.

Aduz que a legitimidade, para proceder à cobrança judicial de condenação prolatada pelo TCE estará condicionada à espécie de decisão proferida pela Corte de Contas, ou seja, se imputação de débito ou de multa ao gestor. No caso de imputação de multa, alega que aquelas impostas aos agentes ou ex-agentes públicos constituem recursos próprios e vinculados da Corte de Contas, a compor o denominado Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal.

Por fim, informa que, carecendo o Tribunal de Contas do Estado de personalidade jurídica própria, a legitimidade para a execução das multas imputadas pela Corte de Contas será do Estado da Paraíba, requerendo, dessa forma, a reforma da Sentença de primeiro grau.

Sem Contrarrazões.

Instado a se manifestar, o Ministério Público opinou pelo provimento do recurso apelatório (fls. 104/107).

É o relatório. Decido.

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 pelo Tribunal de Contas ao ex-chefe do poder legislativo do Município de Mari, José Xavier Gonçalves, no valor atualizado de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais).

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.”¹

“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.”²

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 multa por infração a 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

¹ STJ - AgRg no Ag 1215704/RS - Rel. Min. Benedito Gonçalves - T1 - j. 17/12/2009 - DJe 02/02/2010.

² STJ - AgRg no REsp 750.703/RS - Rel. Min. Mauro Campbell Marques - T2 - j. 03/11/2009 - DJe 13/11/2009.

ativo do litígio. É que, segundo apontam os julgados, as multas têm 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.

Para melhor compreensão, confirmam-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**".³

"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".⁴**

³ 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.

⁴ STJ - AgRg no Ag 1286719/RS - Rel. Min. Mauro Campbell Marques - T2 - j. 21/09/2010 - DJe 08/10/2010.

Por fim, alerte-se que, em sede de Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 2000733-84.2013.815.0000⁵, 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 o fim específico de anular a sentença e determinar o retorno dos autos à instância de origem**, a fim de que o feito tenha seu trâmite regular.

Publique-se. Intime-se.

João Pessoa, 14 de julho de 2014.

Miguel de Britto Lyra Filho
Juiz convocado

⁵ TJPB, 2000733-84.2013.815.0000, Rel. Des. Oswaldo T. do Valle Filho, Pleno, 31/03/2014, 09/04/2014.