



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. ABRAHAM LINCOLN DA CUNHA RAMOS

04

APELAÇÃO CÍVEL nº 0021207-77.2013.815.0011

RELATOR :Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos

APELANTE :Ministério Público da Paraíba

APELADO :Sebastião Manoel de Oliveira e outros

ADVOGADO :Severino Batista de Sousa e outros

PROCESSO CIVIL – Ação Civil Pública Executiva – Acórdão do TCE – Extinção do feito sem julgamento de mérito – Ilegitimidade ativa do Ministério Público – Apelação Cível – Precedentes – Sentença em sintonia com entendimento precedente do STF – Repercussão Geral – Desprovemento.

- O Supremo Tribunal Federal, em julgamento de recurso extraordinário processado sob a sistemática de repercussão geral (RE nº 823.347), firmou o posicionamento de que a execução de decisão de condenação patrimonial aplicada pelo Tribunal de Contas pode ser proposta apenas pelo Ente Público beneficiário da condenação, afastando expressamente a legitimidade ativa do Ministério Público para a execução do título extrajudicial.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos acima identificados,

ACORDAM, na Segunda Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, à unanimidade, negar provimento à apelação cível, nos termos do voto do Relator e da súmula de julgamento de folha retro.

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível (fls. 53/59) interposta pelo Ministério Público do Estado da Paraíba contra sentença (fls. 47/49) proferida pelo Juízo de Direito da 3ª Vara da Fazenda Pública de Campina Grande, nos autos da Ação Civil Pública de Execução de Acórdão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, ajuizada em desfavor de Sebastião Manoel de Oliveira e outros, reconheceu a ilegitimidade do ora apelante, extinguindo o processo sem resolução de mérito.

A ação tinha como objeto a execução de débito no montante de R\$ 362.478,59 (trezentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e setenta e oito reais e cinquenta e nove centavos) imputada aos apelados pelo Tribunal de Contas do Estado a título e ressarcimento ao erário, que não paga no prazo estipulado, ganhou força de título executivo extrajudicial.

Irresignado, o exequente interpôs recurso apelatório (fls. 53/59), a fim de ver reconhecida sua legitimidade ativa ad causam, com o consequente retorno do processo à primeira instância e retomada de seu trâmite.

Alega que “embora seja do Estado e do Município prejudicado a legitimidade ordinária para ajuizar ações executivas de multas e débitos impostos pelo TCE, o Ministério Público possui legitimidade extraordinária para a cobrança dessas penalidades, nos casos de mora ou omissão do Poder Público, conforme entendimento jurisprudencial dominante”.

Intimados, os apelados apresentaram contrarrazões.

A Procuradoria de Justiça, em parecer de lavra da Dra. Lúcia de Fátima M. de Farias, opinou pelo desprovimento do recurso (fls. 141/144).

É o relatório.

VOTO.

O cerne da controvérsia reside na legitimidade, ou não, do Ministério Público Estadual para executar o débito imposto pelo Tribunal de Contas do Estado a ex-gestor municipal.

Conforme já relatado, o processo foi extinto sem julgamento do mérito, entendendo o juiz a quo competir ao município ajuizar a presente ação, na perspectiva de que, somente o ente público beneficiário da condenação 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 (art. 71, §3º).

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 decisões de condenação patrimonial 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 estrito (i.e., as imposições de multa) e as sanções ressarcitórias (i.e., as imposições de reparação ao erário). Uma 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, 3ª edição, pág. 214):

Depreende-se, em síntese, que nas imputações de débito busca-se a recomposição do dano sofrido pelo ente público, enquanto as multas são estipuladas como uma reprimenda 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.

Assim, 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.

Noutro vértice, tratando-se de devolução de valores ao ente público lesado, como ocorre no presente caso, dúvidas não restam ser deste a titularidade para a propositura da demanda judicial, pois foi quem, de fato, suportou os prejuízos, o que afasta, por consequência, a legitimidade do Ministério Público, seja estadual ou federal, atuante ou não na Corte de Contas para tal.

A despeito do entendimento outrora firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que o Ministério Público teria legitimidade extraordinária para promover a execução de título extrajudicial da lavra de Tribunal de Contas Estadual, com o fim de ressarcimento ao erário, nos casos em que houvesse inércia do Poder Público competente, o Supremo Tribunal Federal, em recurso

representativo de controvérsia, firmou orientação em sentido diverso. Vejamos a ementa do julgado:

“1. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral da questão constitucional reconhecida. Reafirmação de jurisprudência. 2. Direito Constitucional e Direito Processual Civil. Execução das decisões de condenação patrimonial proferidas pelos Tribunais de Contas. Legitimidade para propositura da ação executiva pelo ente público beneficiário. 3. Ilegitimidade ativa do Ministério Público, atuante ou não junto às Cortes de Contas, seja federal, seja estadual. Recurso não provido.” (ARE 823347 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 02/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-211 DIVULG 24-10-2014 PUBLIC 28-10-2014) (grifei)

Assim, conforme decidido no precedente acima citado, a execução de penalidades patrimoniais aplicadas pelo Tribunal de Contas somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação, não havendo que se falar em legitimidade ativa do Ministério Público para o ajuizamento da demanda executória.

Em outras oportunidades, o Pretório Excelso confirmou o referido posicionamento:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ALEGADA CONTRARIEDADE AO ART. 5º, XXXV, DA CONSTITUIÇÃO. OFENSA REFLEXA. PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. EXECUÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. BENEFICIÁRIO DA CONDENAÇÃO. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - Esta Corte firmou orientação no sentido de ser inadmissível, em regra, a interposição de recurso extraordinário para discutir matéria relacionada à ofensa ao princípio constitucional da prestação jurisdicional, quando a verificação dessa alegação depender de exame prévio de legislação infraconstitucional, por configurar situação de ofensa reflexa ao texto constitucional. Outrossim, o julgamento contrário aos interesses da parte não basta à configuração da negativa de prestação jurisdicional. **II - A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a ação de execução de penalidade imposta por Tribunal de Contas somente pode ser ajuizada pelo ente público beneficiário da condenação.** Precedentes. III - Agravo regimental a que se nega provimento.” (ARE 791577 AgR, Relator(a): Min. RICARDO

LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 12/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-161 DIVULG 20-08-2014 PUBLIC 21-08-2014) (grifei)

“LEGITIMIDADE ATIVA – MINISTÉRIO PÚBLICO – EXECUÇÃO – CONDENAÇÃO POR TRIBUNAL DE CONTAS – PRECEDENTE. **Conforme entendimento consolidado do Supremo, os títulos executivos decorrentes de condenações impostas pelo Tribunal de Contas somente podem ser propostas pelo ente público beneficiário da condenação.**” (RE 791575 AgR, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 29/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 25-06- 2014 PUBLIC 27-06-2014) (grifei)

Atualmente, este também vem sendo o pensar dominante do Superior Tribunal de Justiça, conforme se infere do seguinte aresto:

"PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE VIGÊNCIA DO ART. 535, II, DO CPC. INEXISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 211/STJ E 282/STF. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL PROVENIENTE DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. LEGITIMIDADE ATIVA DO ENTE PÚBLICO BENEFICIÁRIO DA CONDENAÇÃO. ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. TEMA ANALISADO PELO STF EM REPERCUSSÃO GERAL (ARE 823.347 RG/MA, TRIBUNAL PLENO, REL. MIN. GILMAR MENDES, DJE DE 28.10.2014). RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, PROVIDO. 1. Inexiste violação do art. 535, II, do Código de Processo Civil quando o aresto recorrido adota fundamentação suficiente para dirimir a controvérsia, sendo desnecessária a manifestação expressa sobre todos os argumentos apresentados pelos litigantes. 2. O prequestionamento não exige que haja menção expressa dos dispositivos infraconstitucionais tidos como violados, entretanto, é imprescindível que no aresto recorrido a questão tenha sido discutida e decidida fundamentadamente, sob pena de não preenchimento do referido requisito, indispensável para o conhecimento do recurso. Incidência das Súmulas 211/STJ e 282/STF. 3. É pacífico o entendimento desta Corte Superior no sentido de que a simples alegação de violação genérica de preceitos infraconstitucionais, desprovida de fundamentação que demonstre de que maneira houve a negativa de vigência dos dispositivos legais pelo Tribunal de origem, não é suficiente para fundar recurso especial, atraindo a incidência da Súmula 284/STF. 4. **A Primeira Seção desta Corte Superior, no julgamento do REsp 1.119.377/SP (Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe de 4.9.2009) pacificou o entendimento no sentido de que o Ministério Público tinha legitimidade para promover execução de título executivo extrajudicial decorrente de decisão do Tribunal de Contas, ainda que em caráter excepcional, nas hipóteses de falha do sistema de legitimação ordinária de defesa do erário.** 5. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento de recurso submetido ao rito de repercussão geral, estabeleceu que a execução de multa aplicada pelo Tribunal de Contas pode ser proposta apenas pelo ente público beneficiário da condenação, bem como expressamente afastou a legitimidade ativa do Ministério Público para a referida execução (ARE 823.347 RG/MA, Tribunal Pleno, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 28.10.2014). 6. No mesmo sentido, os seguintes precedentes do Pretório

Excelso: ARE 791.577 AgR/MA, 2ª Turma, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 21.8.2014; RE 791.575 AgR/MA, 1ª Turma, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 27.6.2014. 7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.” (STJ - REsp: 1464226 MA 2014/0155582-5, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 20/11/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/11/2014) (sem grifos no original)

Assim, evidente resta, *in casu*, a ilegitimidade do Ministério Público do Estado da Paraíba para executar título executivo extrajudicial decorrente de decisão do Tribunal de Contas, motivo pelo qual deve ser mantida *in totum* a sentença objurgada que extinguiu a execução, com fulcro no art. 267, inciso VI, do CPC.

Diante do exposto, NEGO PROVIMENTO
AO RECURSO DE APELAÇÃO.

É como voto.

Presidiu a sessão o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos.

Participaram do julgamento, o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos, Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho e o Exmo Dr. Tércio Chaves de Moura, juiz convocado, com jurisdição plena, em substituição ao Exmo Des. Luíz Silvio Ramalho Júnior.

Presente ao julgamento, a Exma. Dra. Janete Maria Ismael da Costa Macedo Procuradora de Justiça.

Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa 17 de julho de 2018.

Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos
RELATOR

