



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GABINETE DO DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO

DECISÃO MONOCRÁTICA

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0016623-11.2013.815.2001.

Origem : *1ª Vara da Fazenda Pública da Capital.*

Relator : *Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.*

Apelante : *Estado da Paraíba.*

Procurador : *Flávio José Costa de Lacerda.*

Apelada : *Ariane Norma de Menezes Sá.*

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE EXECUÇÃO FORÇADA. MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. CARÁTER PUNITIVO. NATUREZA DIVERSA DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. LEGITIMIDADE DO ESTADO. ENTENDIMENTO DOMINANTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E SUMULADO NESTA CORTE. APLICAÇÃO DO ART. 932, INCISO V, ALÍNEA “A”, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. PROVIMENTO MONOCRÁTICO DA APELAÇÃO.

- 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 proferida pelo Juízo de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública da Capital que, nos autos da **Ação de Execução Forçada** ajuizada em desfavor da recorrida, reconheceu a ilegitimidade do Estado da Paraíba, ora apelante, extinguindo o processo sem resolução de mérito (fls. 22/26), 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 de Processo Civil), e ainda, fulcrado no arts. 295, II, e 267, IV, VI do Código de Processo Civil, INDEFERE A INICIAL PARA JULGAR EXTINTO O PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.
Sem custas e honorários advocatícios”.*

Retrocitada ação tinha como objeto a execução de multa no montante de **R\$ 3.000,00 (três mil reais)** imputada à recorrida 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. 27/35), a fim de ver reconhecida sua legitimidade *ativa ad causam*, com o conseqüente retorno do processo à primeira instância e retomada de seu trâmite.

Em virtude da ausência de citação da parte executada, não fora realizada a intimação para oferta de contrarrazões (fls. 36v).

O Ministério Público, por meio de sua Procuradoria de Justiça, opinou pelo provimento do apelo (fls. 40/43).

É o relatório.

DECIDO.

Primeiramente, cumpre destacar que, tendo a sentença sido publicada antes da vigência do Novo Código de Processo Civil, os requisitos de admissibilidade dos recursos devem observar as normas processuais vigentes à época da codificação de 1973. Assim sendo, preenchidos os pressupostos de admissibilidade, conheço do apelo, passando à apreciação de seus argumentos recursais.

Compulsando os autos, verifico que o caso recursal comporta análise meritória na forma permissiva do art. 932, inciso V, alínea “a”, do Novo Código de Processo Civil, com base em súmula desta Corte julgadora.

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

“Art. 932. Incumbe ao relator:

(...)

V – depois de facultada a apresentação de contrarrazões, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a:

a) súmula do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do próprio tribunal;”

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 pórdico, 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**:

*“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, 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 recursos. 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 softwares 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).

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.

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 restou flagrantemente fragilizado quando o próprio Pretório Excelso 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”* (súmula nº 43 do TJPB).

Assim, evidente resta, *in casu*, a competência do Estado da Paraíba para executar a multa infligida ao apelado 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.

- Conclusão

Ante o exposto, com fulcro no art. 932, inciso V, alínea “a”, do Novo Código de Processo Civil, **DOU PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO** para reconhecer a legitimidade ativa do Estado da Paraíba e, conseqüentemente, determinar o retorno dos autos ao Juízo de primeiro grau, a fim de que retorne sua regular tramitação.

P. I.

Cumpra-se.

João Pessoa, 27 de junho de 2018.

Oswaldo Trigueiro do Valle Filho
Desembargador Relator

