



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba
Gabinete do Desembargador Abraham Lincoln da Cunha Ramos

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0029028-55.2008.815.2001

RELATOR :Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos

APELANTE :Estado da Paraíba.

PROCURADOR :Flávio José Costa Lacerda

APELADO :Egilmario Silva Bezerra

ADVOGADO :Antônio Eudes Nunes da Costa Filho (OAB/PB16.683)

PROCESSUAL CIVIL — Apelação cível
– Ação de execução forçada – Multa imposta pelo TCE a gestor municipal – Ilegitimidade ativa “ad causam” do Estado da Paraíba – Sentença que extinguiu a execução sem resolução de mérito por entender que a legitimidade é do município - Irresignação – Sentença em manifesto confronto com a jurisprudência dominante do STJ – Entendimento reiterado do TJPB uniformizado pela Súmula nº 43 - Reforma que se impõe – Provimento.

- À luz dos recentes e reiterados julgados do STJ, "a legitimidade para ajuizar a ação de cobrança relativa a crédito decorrente de multa aplicada a gestor municipal pelo Tribunal de Contas é do ente público que mantém a referida Corte", no presente caso, do Estado da Paraíba. A sentença que extingue a execução forçada, sem julgamento de mérito, por reconhecer ilegitimidade ativa do ente estatal paraibano para ajuizá-la deve ser reformada para que o processo retome o seu curso normal.

- 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, ser 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 (TJPB - Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 2000733-84.2013.815.0000. Relator: Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho).

V I S T O S, relatados e discutidos os presentes autos acima identificados,

A C O R D A M, em Segunda Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça da Paraíba, por votação unânime, em dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Relator e da súmula de julgamento retro.

R E L A T Ó R I O

Inconformado com a sentença prolatada pelo Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital (fls.55/57), que extinguiu, sem julgamento de mérito, a Ação de Execução Forçada nº 200.2008.029.028-7, que ajuizou em face de **EGILMARIO SILVA BEZERRA**, para cobrar multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, por descumprimento de resolução daquela corte, o **ESTADO DA PARAÍBA** interpôs apelação cível, com vistas à reforma da sentença, sob os argumentos encontrados às fls. 59/67.

Em suas razões, aduziu que a legitimidade do Estado da Paraíba para proceder à execução de crédito originário de multa aplicada a gestor municipal decorre da própria Constituição do Estado da Paraíba, em seu art. 71, § 4º, e do art. 71, II e VIII, § 3º, da Constituição Federal. Pugnou pela reforma integral da sentença vergastada, determinando o prosseguimento da ação executória.

Contrarrazões às fls. 76/83.

Ministério Público, por meio de sua Procuradoria de Justiça, ofertou parecer de fls. 89/93, sem opinar acerca do mérito recursal.

É o relatório.

VOTO

O apelo é tempestivo e atende aos pressupostos de admissibilidade recursal intrínsecos e extrínsecos. Por tais razões dele conheço.

É cediço que os Tribunais de Contas dos Estados, em regra, são competentes para fiscalizar os recursos dos Estados e dos Municípios, exceto quando no município houver tribunal de contas específico para tal finalidade (artigo 31, § 1º CF). Possuem jurisdição de atuação, tanto estadual como municipal, à exceção do Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Assim, ao exercer suas funções constitucionais, o TCE pode aplicar sanções aos gestores públicos estaduais ou municipais por infração às normas de direito administrativo e financeiro, dentre as quais se encontra a aplicação de multas pecuniárias, que são revertidas ao ente público ao qual a Corte está vinculada, mesmo se aplicadas contra gestor municipal.

Dispõe o § 3º do art. 71, da Constituição Estadual do Estado da Paraíba, “*verbis*”:

“Art 71. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

...

§ 3º As decisões do Tribunal, de que **resulte** imputação de débito **ou multa, terão eficácia de título executivo.**

§ 4º Se o Poder Público não promover a responsabilidade civil prevista no parágrafo anterior, deverá fazê-lo o Ministério Público, que também apurará a responsabilidade criminal da autoridade omissa” (negritei).

Pelo que se vê da redação do mencionado dispositivo da Lei Maior do Estado da Paraíba, o Tribunal de Contas tem competência para aplicar pena de multa ao gestor público, havendo ou não necessidade de ressarcimento ao erário municipal. Vê-se,

também, que a imputação não é indispensavelmente assessória da obrigação de ressarcir, mas é a forma que dispôs o legislador de atribuir eficácia executiva às decisões do órgão de controle externo, quando constatado dolo ou culpa na gestão de recursos públicos e no descumprimento das obrigações formais de prestação de contas do responsável.

É forçoso reconhecer que, havendo aplicação de multa e ao mesmo tempo determinação para ressarcir o erário municipal, passam a existir dois tipos de credores: o Estado, em relação à multa por descumprimento das normas legais atinentes à prestação de contas, já que se trata de receita de competência estadual, e o município, em relação ao eventual alcance ou prejuízo sofrido pela má gestão de seus recursos, com o fim de recomposição da perda que lhe foi imposta pela má gestão.

Logo, a legitimidade ativa para as ações de execução das dívidas pertence a ambos, ou seja, o poder executivo estadual tem legitimidade ativa para cobrar a multa decorrente da falta cometida e o município é legitimado ativamente para executar os créditos referentes ao ressarcimento legal necessário pelos desvios e prejuízos causados aos seus cofres.

No caso do Estado da Paraíba, as receitas originárias de multas aplicadas pelo TCE são destinadas ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, nos termos da Lei Estadual nº 7.201, de 20 de dezembro de 2002, sendo, portanto, receita pública estadual vinculada a fim específico, o fortalecimento e aprimoramento do controle externo dos municípios, a cargo do Tribunal de Contas do Estado, como se verifica, “*in verbis*”:

Art. 1º O Fundo de Fiscalização Financeira e Orçamentária Municipal, instituído pela Constituição do Estado, em seu artigo 269 e parágrafo único, será administrado pelo Presidente do Tribunal de Contas, na forma prevista nesta lei.

Art. 2º O Fundo tem como objetivo o fortalecimento do controle externo dos Municípios, a cargo do Tribunal de Contas.

Art. 3º São recursos do Fundo:

a) produto de multas aplicadas pelo Tribunal a seus jurisdicionados;

Os recentes acórdãos do STJ sobre a legitimidade para executar as decisões dos Tribunais de Contas dos Estados caminham nesse sentido, como se observa:

RECURSO ESPECIAL. AFRONTA AO ARTIGO 535 DO CPC. AUSÊNCIA. LEGITIMIDADE PARA EXECUTAR MULTA IMPOSTA A GESTOR MUNICIPAL POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. PESSOA JURÍDICA QUE MANTÉM A CORTE DE CONTAS. 1. Sobre a aludida afronta ao artigo 535 do CPC, nota-se que o tribunal de origem se manifestou de forma clara e suficiente acerca das questões aventadas pelo ora recorrente. 2. É de se destacar que os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, basta que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Nesse sentido, existem diversos precedentes desta Corte. 3. Por outro lado, merece prosperar o recurso quanto à aludida legitimação ativa do ente público que mantém o TCE para ajuizar a ação de cobrança relativa ao crédito originado de multa aplicada ao gestor municipal pela mesma Corte de Contas. Esse é o entendimento mais recente desta Corte. 4. Recurso Especial provido. (STJ; REsp 1.267.881; Proc. 2011/0172867-7; RS; Segunda Turma; Rel. Min. Mauro Campbell Marques; Julg. 10/04/2012; DJE 17/04/2012)

O eminente Ministro CAMPBELL MARQUES, em voto que defendeu a mudança de entendimento anterior da Corte Infraconstitucional disse que o posicionamento anterior se devia a uma interpretação equivocada do julgamento do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 22.3037-1-SE, no qual se definiu 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, afirmando:

“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”.

Segundo a decisão, 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 do seu ofício.

Na explicação do nobre relator, tais multas são instrumentos utilizados pelas próprias Cortes de Contas para

fazer valer suas atribuições constitucionais, não integrando o crédito decorrente de tais penalidades o patrimônio dos entes fiscalizados, ao contrário do que ocorre nos casos de imputação de débito, em que há, nitidamente, a recomposição do erário dos referidos entes.

Ainda na justificativa de seu voto:

“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. Esse mesmo raciocínio deve ser aplicado em relação aos Tribunais de Contas estaduais, de modo que as multas deverão ser revertidas ao estado ao qual a Corte está vinculada, mesmo se aplicadas contra o gestor municipal”

Transcreve-se, a seguir, na íntegra, a ementa da decisão, explicando detalhadamente a mudança de entendimento do Superior Tribunal de Justiça, hoje pacificada:

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. 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 2.21010; 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). **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 OCNTAS DO ESTAEO 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. 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. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 58, 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) 4. Com base no precedente da Corte Suprema, extraiu-se da 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. 5. **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. 6. 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 irregularidades 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. 7. 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. 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. “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) 10. Não foi outra a solução preconizada pelo próprio Tribunal de Contas da União, por meio da Portaria nº 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. 11. Logo, mesmo nos casos em que a Corte de Contas da União – pessoa jurídica a qual está vinculada – e não à entidade objeto da fiscalização. 12. **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.** 13. Destarte, a legitimidade para juizar 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. 14. 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) (grifei)

No mesmo sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AFRONTA AO ARTIGO 535 DO CPC. AUSÊNCIA. LEGITIMIDADE PARA EXECUTAR MULTA IMPOSTA A GESTOR MUNICIPAL POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. PESSOA JURÍDICA QUE MANTÉM A CORTE DE CONTAS. 1. Sobre a aludida afronta ao artigo 535 do CPC, nota-se que o tribunal de origem se manifestou de forma clara e suficiente acerca das questões aventadas pelo ora recorrente. 2. É de se destacar que os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante o processo judicial, basta que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Nesse sentido, existem diversos precedentes desta Corte. 3. Por outro

lado, **merece prosperar o recurso quanto à aludida legitimidade ativa do ente público que mantém o TCE para ajuizar a ação de cobrança relativa ao crédito originado de multa aplicada ao gestor municipal pela mesma Corte de Contas. Esse é o entendimento mais recente desta Corte.** 4. Recurso especial provido. (Resp 1267881/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/04/2012 DJe 17/04/2012).

Por fim, o informativo STJ nº 0433, de 03 a 07 de maio de 2010 publicou:

LEGITIMIDADE. EXECUÇÃO. MULTA. TCE. Trata-se de agravo regimental em que a matéria de fundo cinge-se em definir a legitimidade para a execução de multa imposta a diretor de departamento municipal pelo Tribunal de Contas estadual (TCE). A Turma, por maioria, entendeu que, para definir a legitimidade, nessas hipóteses, há que fazer a distinção entre a multa por ressarcimento e a multa punitiva e matéria administrativa. Desse modo, tendo em vista que, no caso concreto, a multa imposta não se refere a ressarcimento, e sim a uma multa eminentemente punitiva, deu-se por maioria, provimento ao AgRg e, em consequência, declarou-se o Estado recorrente como legítimo executor da referida multa. AgRg no Resp 1.181.122/RS, Rel. Originário Min. HUMBERTO MARTINS, Rel. para acórdão Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, julgado em 06/05/2010.

Na mesma linha de entendimento, o Tribunal de Justiça da Paraíba também já vinha se pronunciando, ou seja, entendendo que a legitimidade ativa “ad causam” para a ação de execução das multas aplicadas pelo TCE-PB é do Estado da Paraíba, como se observa:

APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO DE MULTA IMPOSTA PELO TCE A MEMBRO DE COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO ESTADO. PRECEDENTES DO STJ. REFORMA DO DECISUM QUE EXTINGUIU O FEITO POR ILEGITIMIDADE. PROVIMENTO DO RECURSO À luz dos recentes julgados do STJ, "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", isto é, do Estado, devendo ser reformada a sentença contrária a esse posicionamento. (TJPB; AC 200.2008.031584-5/001; Segunda Câmara Especializada Cível; Rel. Juiz Conv. Ricardo Vital de Almeida; DJPB 15/10/2012; Pág. 12)

Recentemente, afastando qualquer dúvida sobre a predominância de entendimento, o Tribunal de Justiça da Paraíba, em seção plenária para julgamento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 2000733-84.2013.815.0000, cuja relatoria coube ao eminente Desembargador Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, considerando a natureza da receita originária das multas imputadas pela Corte de Contas estadual aos agentes públicos, por descumprimento das regras contidas na legislação de gestão pública, decidiu a matéria, com efeito vinculante, nos seguintes termos:

Súmula nº 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 nº 18/93”. *(Súmula editada por força da decisão prolatada nos autos do Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº. 2000733-84.2013.815.0000, julgado em 31/03/2014, tendo as conclusões do Acórdão sido publicadas no DJ de 09/04/2014).*

Ora, a multa objeto da execução extinta pela sentença vergastada neste recurso é exatamente aquela aplicada pelo TCE por descumprimento de Resolução daquele órgão de controle externo e que resultou na incidência do art. 56, Inciso VIII, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba).

Portanto, à luz da jurisprudência hoje predominante no STJ, como acima restou demonstrado, e também acompanhando o entendimento já sedimentado no âmbito desta Corte, que findou por sumular a matéria neste sentido, e sendo o credor da receita decorrente da multa o Fundo Especial de Fiscalização Municipal, mantido pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, a legitimidade ativa para propor a ação de execução é do ente estatal ao qual se vincula a referida corte de contas, no caso presente, do Estado da Paraíba.

Por todo o exposto, **dá-se provimento ao apelo para**, reconhecendo a legitimidade do Estado da Paraíba para figurar no polo ativo das ações de execução forçada para cobrança de multas aplicadas a gestores municipais pelo TCE-PB, **reformular a sentença recorrida e determinar o regular prosseguimento da ação.**

É como voto.

Presidiu a sessão o Exmo. Des. Luíz Silvío Ramalho Júnior. Participaram do julgamento, o Exmo. Des. Luíz Silvío Ramalho Júnior, o Exmo. Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos, e

o Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.

Presente ao julgamento, a Exma. Dra. Lúcia de Fátima Maia de Farias, Procuradora de Justiça convocado.

Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 26 de junho de 2018.

Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos
RELATOR

