



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GAB. DES. JOSÉ RICARDO PORTO

DECISÃO MONOCRÁTICA

APELAÇÃO CÍVEL N.º 0039309-94.2013.815.2001

RELATOR : Des. José Ricardo Porto
APELANTE : Estado da Paraíba
PROCURADOR : Flávio José Costa de Lacerda
APELADO : João Batista Dias
ADVOGADO : Rodrigo dos Santos Lima

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE EXECUÇÃO FORÇADA. MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS A AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL. LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM* DO ESTADO PARA COBRAR A PENALIDADE. CARÁTER PUNITIVO DA SANÇÃO. NATUREZA DIVERSA DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ENTENDIMENTO PACIFICADO NESTA CORTE POR MEIO DE INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA, EM CONSONÂNCIA COM O POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SÚMULA Nº 43 DESTE SODALÍCIO. APLICAÇÃO DO §1º-A, DO ART. 557, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. PROVIMENTO MONOCRÁTICO DA IRRESIGNAÇÃO, PARA DETERMINAR O REGULAR PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

As multas imputadas pelas Cortes de Contas aos agentes públicos não possuem natureza ressarcitória, 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.

Assim, patente é a legitimidade do Estado da Paraíba para cobrar em juízo o adimplemento da penalidade imposta, já que se trata do ente público mantenedor do Tribunal de Contas Estadual, instituição que não detém personalidade jurídica própria.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA IMPOSTA A ADMINISTRADOR PÚBLICO MUNICIPAL POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. LEGITIMIDADE DO ENTE ESTATAL PARA AJUIZAR A COBRANÇA.

1. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do EAg 1.138.822/RS (Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe de 01/03/2011), firmou o entendimento de que a legitimidade para cobrar os créditos referentes a multas aplicadas por Tribunal de Contas é do ente público que mantém a referida Corte, no caso, o Estado do Rio de Janeiro.

2. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no AREsp 163.157/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2013, DJe 07/02/2014)

“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 nº18/93.” (Súmula 43 deste Tribunal de Justiça, publicada no Diário da Justiça do dia 01 de julho de 2014).

RELATÓRIO

Trata-se de Ação de Execução Forçada ajuizada pelo **Estado da Paraíba** em face de **João Batista Dias**, fundada em título executivo que representa multa imposta pelo Tribunal de Contas Estadual, no valor de R\$ 2.534,15 (dois mil quinhentos e trinta e quatro reais e quinze centavos), relacionada a período da sua gestão na Prefeitura Municipal de Caldas Brandão-PB.

Na sentença de fls. 11/13, o Magistrado de Primeiro Grau extinguiu o processo sem julgamento de mérito, com fulcro nos artigos 267, VI e 295, II, do Código de Processo Civil, reconhecendo a ilegitimidade do Ente Estatal para a propositura da presente demanda, porquanto a competência para a cobrança de multa imputada a agente político seria do ente afetado.

Irresignado, apelou o Estado da Paraíba, fls. 15/24, alegando, em síntese, a sua legitimidade para proceder à execução do título executivo, uma vez que é o ente

público responsável pela manutenção da Corte de Contas, órgão que aplicou a penalidade, e é desprovido de personalidade jurídica própria.

Ressalta que *“as multas pessoais impostas pelas Cortes de Contas aos agentes e ex-agentes públicos constituem recursos próprios e que são vinculados à própria Corte de Contas, materializando-se em receitas destinadas, com exclusividade, a compor o denominado **Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal**, gerido e administrado pelo próprio TCE, como dispõe a Lei Estadual n.º 7.201/02 e a Resolução Administrativa RA-TC de n.º 05/04 do Tribunal de Contas do Estado.”* (fls. 19).

Finaliza, concluindo que, por se tratar de recursos destinados a custear o mencionado fundo, inegável é o reconhecimento de que seus valores consubstanciam autêntica e inequívoca receita pública estadual, não havendo de se cogitar de atribuição de competência ao município, pelo que requer o provimento do apelo monocraticamente.

Contrarrazões ofertadas às fls. 30/34.

Parecer da Procuradoria de Justiça, às fls. 51/55, opinando pelo provimento da irresignação apelatória.

É o breve relatório.

DECIDO

Conforme relatado, o Estado da Paraíba defende a sua legitimidade para proceder à execução de multa imposta pela Corte Estadual de Contas ao ex- Prefeito do Município de Caldas Brandão-PB.

O processo foi extinto sem julgamento do mérito, uma vez que o Magistrado prolator da decisão recorrida entendeu que caberia ao ente prejudicado, *in casu*, a Edilidade, ajuizar a presente demanda.

Analisando o esboço fático exposto pelo exequente, ora recorrente, vislumbra-se que a multa em questão, objeto de execução, é decorrente de processo do

Tribunal de Contas Estadual, no bojo do qual foram analisados os atos de gestão da da Prefeitura de Caldas Brandão, que tinha como gestor o executado, ora recorrido.

Dito isso, constata-se que a controvérsia posta em análise nesta instância recursal, gira em torno da legitimidade ou não do Estado em executar as multas impostas pelo Tribunal de Contas Estadual a agente político municipal.

Pois bem, recentemente este Sodalício julgou Incidente de Uniformização de Jurisprudência a respeito do citado tema, considerando a discrepância de entendimento que estava ocorrendo em suas Câmaras Cíveis, cuja relatoria coube ao Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, conforme ementário abaixo:

Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 2000733-84.2013.815.0000.. Relator: Des. Suscitante: Comissão de Divulgação e Jurisprudência Suscitado: Primeira, Segunda e Terceira Câmaras Especializadas Cíveis do Tribunal de Justiça da Paraíba. **INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO A AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL. EXECUÇÃO. LEGITIMIDADE AD CAUSAM ATIVA DO ESTADO. PRODUTO REVERTIDO AO FUNDO DE FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA MUNICIPAL. CARÁTER PUNI-TIVO. NATUREZA DIVERSA DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DIVERGÊNCIA ENTRE A PRIMEIRA CÂMARA E AS DE-MAIS DESTA TRIBUNAL DE JUSTIÇA. MANUTENÇÃO DO ENTENDIMENTO ADOTADO PELA MAIORIA DAS CÂMARAS.- 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, relatados e discutidos os presentes autos. ACORDAM os integrantes do Egrégio Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça da Paraíba, CONHECER E JULGAR PROCEDENTE O CONFLITO PARA RECONHECER QUE É EXCLUSIVAMENTE DO ESTADO DA PARAÍBA A LEGITIMIDADE PARA PROPOR AÇÃO DE EXECUÇÃO DE MULTAS APLICADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL AOS AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS, COM FUNDAMENTO NA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 18/93. UNÂNIME. EM SEGUIDA, TAMBÉM À UNANIMIDADE, FOI APROVADA A**

SEGUINTE SÚMULA: “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 18/9”.

Em decorrência do mencionado incidente, foi editada a súmula nº 43, publicada no diário da justiça do dia 01 de julho de 2014, cujo teor transcrevo abaixo:

“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 nº18/93.”

Esta Corte de Justiça chegou à conclusão, em sessão plenária, que as multas imputadas em sede de controle feito pelas Cortes de Contas devem ser cobradas pelo ente público que as mantém. Assim, restou firmado ser de competência do Estado da Paraíba cobrar a sanção imputada, uma vez que é a pessoa jurídica a qual o TCE está vinculado.

Ora, para fundamentar tal posicionamento, restou esclarecido que a competência dos Tribunais de Contas brasileiros está disposta nos arts. 71 a 74 da Carta Magna, os quais preveem, dentre outras funções, a aplicação aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, das sanções estabelecidas em lei, correspondentes, entre outras cominações, a multa proporcional ao dano causado ao erário (art. 71, VII).

O Tribunal de Contas da Paraíba, em memorial elucidativo da matéria, traz à baila valioso ensinamento do Professor Sérgio Ferraz, que realizou esclarecimentos sobre a natureza das sanções impostas pelas Cortes de Contas (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):

Conforme se pode notar, 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 os recursos públicos.

Assim, 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, quando for o caso de imputação 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.

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 das decisões contrárias a tal tese, que inclusive já acompanhei, o Superior Tribunal de Justiça comunga do entendimento acima esposado, conforme arestos abaixo:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA IMPOSTA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A EX-GESTOR MUNICIPAL. LEGITIMIDADE DO ESTADO PARA AJUIZAR A COBRANÇA. REPERCUSSÃO GERAL. SOBRESTAMENTO DO FEITO. DESNECESSIDADE.

1. A Primeira Seção desta Corte, no julgamento do EAg 1.138.822/RS, pacificou o entendimento de que a legitimidade para cobrar os créditos referentes a multas aplicadas por Tribunal de Contas é do ente público que mantém a referida Corte.

2. A repercussão geral reconhecida pela Suprema Corte, nos termos do art. 543-B do CPC, não enseja o sobrestamento dos recursos especiais que tramitam neste Superior Tribunal de Justiça. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.344.073/RS, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 06/09/2013; e AgRg no AREsp 244.747/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 08/02/2013.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1415296/RJ, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/12/2013, DJe 04/02/2014)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA IMPOSTA A ADMINISTRADOR PÚBLICO MUNICIPAL POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. LEGITIMIDADE DO ENTE ESTATAL PARA AJUIZAR A COBRANÇA.

1. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do EAg 1.138.822/RS (Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe de 01/03/2011), firmou o entendimento de que a legitimidade para cobrar os créditos referentes a multas aplicadas por Tribunal de Contas é do ente público que mantém a referida Corte, no caso, o Estado do Rio de Janeiro.

2. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no AREsp 163.157/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2013, DJe 07/02/2014)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO DE MULTA IMPOSTA A EX-PREFEITO MUNICIPAL PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. LEGITIMIDADE DO ESTADO PARA AJUIZAR A COBRANÇA. NOVEL ENTENDIMENTO FIRMADO NA PRIMEIRA SEÇÃO DESTA CORTE - EAG N. 1.138.822/RS.

1. Esta Corte Superior, por meio do EAg 1.138.822 / RS, firmou o entendimento de que a legitimidade para cobrar os créditos referentes a multas aplicadas por Tribunal de Contas é do ente público que mantém a referida Corte, no caso, o Estado do Rio de Janeiro.

2. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1322244/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/11/2012, DJe 22/11/2012)

PROCESSUAL CIVIL. MULTA IMPOSTA A EX-GESTOR MUNICIPAL POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. EXECUÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA DO ESTADO A QUE PERTENCE A CORTE DE CONTAS.

1. A Primeira Seção do STJ, ao julgar os EAG 1.138.822/RS, da relatoria do Min. Herman Benjamin (DJe de 01/03/2011), firmou orientação no sentido de que é preciso "distinguir os casos de imputação de débito/ressarcimento ao Erário - em que se busca a recomposição do dano sofrido, e, portanto, o crédito pertence ao ente público cujo patrimônio foi atingido - dos de aplicação de multa, que, na ausência de disposição legal específica, deve ser revertida em favor do ente a que se vincula o órgão sancionador".

2. Em se tratando de execução de multa imposta ao ex-prefeito do Município de Rio Pardo/RS por infringência de Normas de Administração Financeira e Orçamentária pelo Tribunal de Contas Estadual, deve ser reconhecida a legitimidade ativa do Estado do Rio Grande do Sul.

3. Recurso especial provido.

(REsp 1328779/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/10/2012, DJe 22/10/2012)

Ante o exposto, vislumbra-se, pois, que a jurisprudência do STJ vem reconhecendo que cabe ao ente público, mantenedor do Tribunal de Contas, a cobrança de multas impostas aos gestores municipais, razões pelas quais realinho o meu entendimento em consonância com o da referida Corte Superior, bem como levando em consideração o posicionamento adotado pelo Plenário deste Tribunal, quando do julgamento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº **2000733-84.2013.815.0000**.

Por essas razões, utilizo-me do §1º – A, do art. 557, da Lei Adjetiva Civil, para **prover o recurso**, com base na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, **cassando a sentença combatida e determinando o retorno dos autos à instância de origem, a fim de que o feito tenha seu regular trâmite.**

Publique-se.

Cumpra-se.

João Pessoa, 21 de janeiro de 2015.

Des. José Ricardo Porto

RELATOR

J02