

15/09/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.003.433 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECDO.(A/S) : CARLOS HENRIQUE DE ARAÚJO CONSENDEY
ADV.(A/S) : SEBASTIAO FERNANDO NAEGELE
INTDO.(A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
INTDO.(A/S) : ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

EMENTA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MULTA APLICADA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL, POR DANOS CAUSADOS AO MUNICÍPIO. PARTE LEGITIMADA PARA A EXECUÇÃO DESSE CRÉDITO: MUNICÍPIO PREJUDICADO. DESPROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

1. Um dos mais basilares princípios jurídicos é o de que o acessório segue a sorte do principal. Aplicado desde o direito romano (*accessio cedit principali*), está positivado no direito brasileiro há mais de um século (Código Civil/1916, art. 59: Salvo disposição especial em contrário, a coisa acessória segue a principal; Código Civil/2002, art. 92. Principal é o bem que existe sobre si, abstrata ou concretamente; acessório, aquele cuja existência supõe a do principal).

2. Nesta situação em análise, a multa foi aplicada em razão de uma ação do agente público em detrimento do ente federativo ao qual serve, o Município. Não há nenhum sentido em que tal valor reverta para os

RE 1003433 / RJ

cofres do Estado-membro a que vinculado o Tribunal de Contas.

3. Se a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorreu da prática de atos que causaram prejuízo ao erário municipal, o legitimado ativo para a execução do crédito fiscal é o Município lesado, e não o Estado do Rio de Janeiro, sob pena de enriquecimento sem causa estatal

4. Recurso Extraordinário a que se nega provimento. Tema 642, fixada a seguinte tese de repercussão geral: *“O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal.”*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, apreciando o tema 642 da repercussão geral, acordam em negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros MARCO AURÉLIO (Relator), EDSON FACHIN e GILMAR MENDES, que davam provimento ao recurso. Foi fixada a seguinte tese: "O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal

Brasília, 15 de setembro de 2021.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES
Redator para o Acórdão

22/06/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.003.433 RIO DE JANEIRO

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
RECTE.(S)	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECDO.(A/S)	: CARLOS HENRIQUE DE ARAÚJO CONSENDEY
ADV.(A/S)	: SEBASTIAO FERNANDO NAEGELE
INTDO.(A/S)	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S)	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
INTDO.(A/S)	: ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor David Laerte Vieira:

A Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro assentou a ilegitimidade do Estado para executar multa aplicada, pelo Tribunal de Contas estadual, a ex-agente político de Município. Salientou que o fato de inexistir, no âmbito municipal, Corte de Contas não implica autorização, ao Estado, para que proceda à cobrança, sendo a municipalidade titular do crédito, observado o artigo 30, inciso III, da Constituição de 1988.

No extraordinário, formalizado com alegada base na alínea “a” do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal, o

RE 1003433 / RJ

Estado afirma submetido o recorrido ao controle externo do Órgão estadual, considerados os responsáveis por bens e valores de Administração municipal, nos termos dos artigos 31, § 1º, 71, § 3º, da Lei Maior, 124, § 1º, 125, inciso III, da Constituição do Estado e 6º da Lei Complementar local nº 63/1990, cabendo à pessoa jurídica à qual integrado o Tribunal fiscalizador a cobrança de multa imposta. Assevera que permitir ao Município executar penalidade aplicada por órgão estadual resulta ofensa ao pacto federativo. Ressalta não ser caso de sanção reveladora de devolução de valores em virtude de prejuízo ao erário, cujo beneficiário é o Município, mas de imposição de multa.

Colaciona trechos de acórdão do Superior Tribunal de Justiça, a sinalizar mudança de entendimento. Veio o Tribunal a assentar a legitimidade do Estado para a cobrança de multa.

Não foram apresentadas contrarrazões.

O recurso teve o seguimento impedido na origem. Interposto agravo, foi provido por Vossa Excelência, em 10 de novembro de 2011, dando sequência ao extraordinário. Em 12 de abril de 2013, foi reconhecida a repercussão geral da questão constitucional suscitada. Confirmam a ementa:

LEGITIMIDADE – EXECUÇÃO DE MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO – DANOS AO ERÁRIO MUNICIPAL – MATÉRIA CONSTITUCIONAL – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL VERIFICADA. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da legitimidade para promover a execução de multa aplicada pelo Tribunal de Contas estadual a agente político, por danos causados ao erário municipal – se do estado ou do município no qual ocorrida a irregularidade.

RE 1003433 / RJ

O Ministério Público manifesta-se pelo desprovemento do recurso, assinalando que o Estado não tem legitimidade para executar multa, tendo em vista ser o Município o beneficiário do ressarcimento.

Vossa Excelência admitiu os Estados do Rio Grande do Sul, Pernambuco e Goiás, como terceiros interessados, e inadmitiu a União.

É o relatório.

22/06/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.003.433 RIO DE JANEIRO

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Os pressupostos gerais de recorribilidade foram atendidos. O recurso, subscrito por Procurador do Estado, foi protocolado no prazo legal.

Cumpre afastar o que articulado quanto à violação ao pacto federativo. O argumento não foi examinado na decisão recorrida.

Observem não o apego à literalidade do verbete nº 356 da Súmula do Supremo, mas a razão de ser do prequestionamento e, mais ainda, o teor do enunciado nº 282. O instituto pressupõe debate e decisão prévios da matéria jurídica constante das razões apresentadas. Se o ato impugnado nada contém sobre tema versado no recurso, fica impossibilitado o exame sob o ângulo do permissivo constitucional. Assim concluiu o Supremo no julgamento do agravo regimental no agravo de instrumento nº 541.696-6/DF, da minha relatoria, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 24 de fevereiro de 2006:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO –
PREQUESTIONAMENTO – CONFIGURAÇÃO – RAZÃO DE
SER. O prequestionamento não resulta da circunstância de a
matéria haver sido arguida pela parte recorrente. A
configuração do instituto pressupõe debate e decisão prévios
pelo Colegiado, ou seja, emissão de juízo sobre o tema. O
procedimento tem como escopo o cotejo indispensável a que se
diga do enquadramento do recurso extraordinário no
permissivo constitucional. Se o Tribunal de origem não adotou
entendimento explícito a respeito do fato jurígeno veiculado
nas razões recursais, inviabilizada fica a conclusão sobre a
violência ao preceito evocado pelo recorrente.

RE 1003433 / RJ

Na dicção da Lei Maior, os responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, se agentes municipais^{1 2}, ficam sujeitos a sanção³ a ser imposta por Tribunal de Contas estadual – artigo 31, § 1º –, entre as quais multa.

O crédito constitui dívida ativa não tributária – artigos 39, § 2º, da Lei nº 4.320/1964 e 784, inciso IX, do Código de Processo Civil. Sem satisfação espontânea, impõe-se a execução do valor, nos termos da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

Deriva do poder sancionatório a imputação de multa ou débito. Quanto a esse último, cujo valor corresponde ao dano, cabe à pessoa jurídica afetada postular, em Juízo, a cobrança; relativamente àquela – que mais interessa na espécie –, a legitimidade é do instituidor.

A medida coercitiva – multa – tem a finalidade de inibir desvio de conduta. Essa vontade, inevitável⁴, decorre de parcela do poder estatal ao qual, considerados o substrato fático e a norma, cabe aplicar multa, a ser exigida pelo ente político que o órgão integra. O princípio da causa e efeito corrobora o argumento.

É impróprio admitir que o Município execute multa imputada no âmbito estadual, com fundamento em norma do Estado – no caso, a Lei Complementar nº 63/1990. A inexistência de titularidade implica falta de legitimidade e de interesse concreto, conforme ressaltou o ministro Maurício Corrêa, Relator, quando do exame do recurso extraordinário de

1 “A Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios.” (Ação direta de inconstitucionalidade nº 687, relator ministro Celso de Mello.)

2 Constituição Federal, artigo 31, § 4º: “É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.” Nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, havia Tribunal de Contas quando da advento da Constituição de 1988.

3 Anotou o ministro Néri da Silveira, relator do recurso extraordinário nº 190.985: “Ora, não é possível, efetivamente, entender que essa competência das Cortes de Contas não venha revestida de ter coercibilidade e da possibilidade de impor sanções em hipótese de descumprimento, assim como a lei disciplinar.”

4 Celso Antônio Bandeira de Mello, na obra *Curso de Direito Administrativo*, afirma inexistir discricionariedade em aplicar, ou não, a sanção.

RE 1003433 / RJ

nº 223.037, acórdão publicado no Diário da Justiça de 2 de maio de 2002, no qual versada a execução de pena aplicada, a ex-prefeito, por Tribunal de Contas estadual. Na ocasião, ficou assentado caber à Procuradoria-Geral do Estado a cobrança:

Recurso Extraordinário. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Competência para executar suas próprias decisões: impossibilidade. Norma permissiva contida na Carta Estadual. Inconstitucionalidade.

[...]

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. 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).

[...]

Dessa forma, em caso de “eventual imputação de débito ou multa com eficácia de título executivo (art. 71, § 3º), cabe ao Tribunal [de Contas] providenciar a cobrança, determinando à Advocacia-Geral da União [no caso a Procuradoria Geral do Estado] o ajuizamento da execução, sob pena de responsabilidade” (José Afonso da Silva, ob. cit., p. 688).

[...]

No mesmo sentido, a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho⁵:

O preceito denuncia, de forma clara, que a relação

5

Manual de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

RE 1003433 / RJ

obrigacional decorrente da atribuição de débito ou aplicação de multa enseja a formalização por título executivo, de natureza obviamente extrajudicial. Não indica, entretanto, a legitimidade para a ação que vise à respectiva cobrança.

[...] integrando [o Tribunal de Contas] pessoa federativa (União ou Estado), é a esta que cabe a competência para o ajuizamento das ações que visem à cobrança [...]

E, ainda, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁶:

Diferentemente ocorre quando se trata de execução de multa: nesse caso, a dívida é sempre cobrada em favor do “cofre” que mantém o Tribunal de Contas.

Provejo o extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, assentar a legitimidade do Estado do Rio de Janeiro na execução da multa aplicada pelo Tribunal de Contas estadual, devendo ter sequência a execução. Eis a tese: “O Estado é a parte legítima para executar crédito decorrente de multa aplicada, a gestor municipal, por Tribunal de Contas estadual.”

É como voto.

6 *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2008.

22/06/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.003.433 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES
RECTE.(S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RECDO.(A/S) : CARLOS HENRIQUE DE ARAÚJO CONSENDEY
ADV.(A/S) : SEBASTIAO FERNANDO NAEGELE
INTDO.(A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
INTDO.(A/S) : ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
INTDO.(A/S) : ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no qual se discute o Tema 642 da repercussão geral:

Definição do legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal.

Cuida-se, na origem, de Execução Fiscal ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro em face de Carlos Henrique de Araújo Consendey, objetivando a cobrança de multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em razão de atos que causaram prejuízo ao Município de Cantagalo-RJ.

RE 1003433 / RJ

O juízo de primeiro grau extinguiu o processo, sem julgamento de mérito, ao fundamento de que o Estado não tem legitimidade ativa *ad causam* para ajuizar execução fiscal para cobrança de multa decorrente de ato que causou prejuízo a Município (Vol. 30, fl. 166).

O Tribunal de origem negou provimento ao Agravo Interno interposto em face de decisão monocrática que negara provimento à Apelação, ao fundamento de que, não sendo o Estado do titular do crédito, falta-lhe legitimidade para executar a multa. Veja-se a ementa (Vol. 30, fl. 228):

“EXECUÇÃO FISCAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ATO LESIVO AO ERÁRIO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO.

- Lesão ao erário do Município de Cantagalo e cobrança efetuada pelo Estado do Rio de Janeiro, gerando ilegitimidade ativa deste último para figurar na relação processual”.

Irresignado, o Estado do Rio de Janeiro interpôs o presente Recurso Extraordinário, com amparo no artigo 102, III, “a”, da Constituição Federal, ao fundamento de que o acórdão recorrido violou os artigos 31, §1º e 71, §3º, ambos da Constituição Federal. Sustenta, em síntese, que:

(a) a pessoa que recebeu a multa, ora recorrido, encontra-se submetida à fiscalização do TCE/RJ conforme prevê o artigo 6º da Lei Complementar Estadual 63/1990 c/c artigo 31, §1º, da CF/1988 e artigo 125, III, da Constituição do Estado;

(b) a CF/1988 “vetou a possibilidade de que os Municípios criem seus próprios Tribunais de Contas (artigo 31, § 49 CRFB), garantindo, apenas, a existência e o funcionamento dos Tribunais de Contas Municipais criados antes do seu advento, o que não ocorre no caso em questão”;

(c) a ausência de tribunal de contas municipal não pode ensejar a interpretação de que os Municípios estão livres de

RE 1003433 / RJ

fiscalização contábil;

(d) diante da atribuição conferida pela ao TCE em fiscalizar as contas municipais, a execução, pelo Município, de multa imposta pelo Estado representa violação ao pacto federativo.

Em 12/4/2013, nos autos do RE 641896, o Plenário desta CORTE reconheceu a repercussão geral da matéria posta sob debate. Em 30/01/2017, o *leading case* foi substituído pelos presentes autos.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso (Vol. 31, fl. 65).

É o que havia a relatar.

Discute-se, *in casu*, a legitimidade para executar multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado a agente público municipal, em razão de prejuízo causado a Município.

Preenchidos os pressupostos constitucionais de admissibilidade do recurso, passo à análise do mérito.

Com a devida vênia ao Eminentíssimo Relator, penso que devem ser mantidas as decisões das instâncias de origem.

O Estado do Rio de Janeiro aponta que o acórdão recorrido ofendeu as seguintes disposições constitucionais:

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será

RE 1003433 / RJ

exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.”

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

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

Ora, não é possível extrair de qualquer dessas normas comando que atribua ao Estado o crédito pela multa imposta ao agente público municipal.

A tese recursal, a rigor, contraria um dos mais basilares princípios jurídicos, segundo o qual o acessório segue a sorte do principal. Aplicado desde o direito romano (*accessio cedit principali*), está positivado no direito brasileiro há mais de um século (Código Civil/1916, art. 59: Salvo disposição especial em contrário, a coisa acessória segue a principal; Código Civil/2002, art. 92. Principal é o bem que existe sobre si, abstrata ou concretamente; acessório, aquele cuja existência supõe a do principal).

Ora, na situação em análise, a multa foi aplicada em razão de uma ação do agente público em detrimento do ente federativo ao qual serve, o Município. Não há nenhum sentido em que tal valor reverta para os cofres do Estado-membro a que vinculado o Tribunal de Contas.

Conforme muito bem percebido pelo acórdão recorrido, “se a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorreu da prática de atos que causaram prejuízo ao erário municipal, o legitimado ativo para a execução do crédito fiscal é o Município lesado, e não o Estado do Rio de Janeiro, sob pena de enriquecimento sem causa estatal” (vol. 1, fl. 210).

Esta diretriz encontra amparo na jurisprudência do SUPREMO

RE 1003433 / RJ

TRIBUNAL FEDERAL, conforme evidenciam os seguintes julgados:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Tribunal de Contas do Estado. Imputação de multa a autoridade municipal. Execução de título executivo extrajudicial. Impossibilidade. Ausência de legitimidade. Precedentes. 1. O Tribunal Pleno desta Corte, no julgamento do RE nº 223.037/SE, Relator o Ministro Maurício Corrêa, assentou que somente o ente da Administração Pública prejudicado possui legitimidade para executar títulos executivos extrajudiciais cujos débitos hajam sido imputados por Cortes de Contas no desempenho de seu mister constitucional. 2. Agravo regimental não provido.

(RE 525663 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 30/08/2011, DJe-196 DIVULG 11-10-2011 PUBLIC 13-10-2011 EMENT VOL-02606-02 PP-00197)

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO. MULTA IMPOSTA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A PREFEITO. LEGITIMIDADE ATIVA DO ENTE PÚBLICO PREJUDICADO. PRECEDENTES. ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO EM 10.7.2006. As razões do agravo não são aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à entrega da prestação jurisdicional e à conformidade do entendimento regional com a jurisprudência desta Casa, a inviabilizar o trânsito do recurso extraordinário. No âmbito técnico-processual, o grau de correção do juízo de valor emitido na origem não se confunde com vício ao primado da fundamentação, notadamente consabido que a disparidade entre o resultado do julgamento e a expectativa da parte não sugere lesão a norma do texto republicano. Acórdão regional no sentido de que o legitimado para propor a ação de execução de multa imposta pelos Tribunais de Contas a autoridade municipal é o ente público prejudicado.

RE 1003433 / RJ

Precedentes. Agravo conhecido e não provido.

(AI 765470 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 18/12/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 18-02-2013 PUBLIC 19-02-2013)

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, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 02/05/2002, DJ 02-08-2002 PP-00061 EMENT VOL-02076-06 PP-01061)

Por essas razões, peço vênia ao ilustre Relator para **NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.**

Sugiro a seguinte tese de repercussão geral:

RE 1003433 / RJ

O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.003.433

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

RECTE.(S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECDO.(A/S) : CARLOS HENRIQUE DE ARAÚJO CONSENDEY

ADV.(A/S) : SEBASTIÃO NAEGELE (32975/RJ)

INTDO.(A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

Decisão: Após os votos dos Ministros Marco Aurélio (Relator) e Edson Fachin, que davam provimento ao recurso extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, assentar a legitimidade do Estado do Rio de Janeiro na execução da multa aplicada pelo Tribunal de Contas estadual, devendo ter sequência a execução, e fixavam a seguinte tese (tema 642 da repercussão geral): "O Estado é a parte legítima para executar crédito decorrente de multa aplicada, a gestor municipal, por Tribunal de Contas estadual"; e dos votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Rosa Weber, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, que negavam provimento ao recurso e fixavam a seguinte tese: "O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal", pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelo recorrente, o Dr. Emerson Barbosa Maciel, Procurador do Estado do Rio de Janeiro; e, pelo interessado Estado do Rio Grande do Sul, o Dr. Thiago Holanda González, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 12.6.2020 a 19.6.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

15/09/2021

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.003.433 RIO DE JANEIRO

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de recurso extraordinário interposto com fundamento no art. 102, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro que reconheceu a ilegitimidade de Estado-membro para execução de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual em decorrência de ato lesivo ao patrimônio municipal.

Na origem, trata-se de execução fiscal ajuizada pela Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro, tendo por supedâneo condenação imposta pelo Tribunal de Contas do Estado de Rio de Janeiro – TCE/RJ a gestor do Fundo Municipal de Saúde do Município de Cordeiro.

O Juízo de primeira instância extinguiu o processo sem julgamento de mérito, ao fundamento de que o Estado não detém legitimidade ativa *ad causam* para executar multa imposta pelo TCE/RJ em decorrência de ato lesivo aos cofres públicos municipais.

Irresignado, o Estado do Rio de Janeiro interpôs recurso de apelação, que foi desprovido pelo Tribunal de Justiça em acórdão assim ementado:

“EXECUÇÃO FISCAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ATO LESIVO AO ERÁRIO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO. - Lesão ao erário do Município de Cantagalo e cobrança efetuada pelo Estado do Rio de Janeiro, gerando ilegitimidade ativa deste último para figurar na relação processual”.

A questão constitucional foi submetida ao Supremo Tribunal Federal por meio de Recurso Extraordinário interposto pelo Estado do Rio de Janeiro, com amparo no art. 102, inciso III, alínea “a”, da Constituição da República. Alega o recorrente que o acórdão do Tribunal de Justiça afrontou os arts. 31, §1º, e 71, §3º, da Constituição da República, bem

RE 1003433 / RJ

como o arranjo de normas constitucionais que inspiram o pacto federativo.

Em 12 de abril de 2013, nos autos do RE 641.896, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da matéria. Posteriormente, no dia 30 de janeiro de 2017, o *leading case* do Tema 642 da Repercussão Geral foi substituído pelo presente recurso extraordinário.

Iniciado o julgamento no ambiente virtual, o eminente Relator, Ministro Marco Aurélio, apresentou voto pelo provimento do recurso extraordinário e, ao cabo, propôs a seguinte tese: *“O Estado é a parte legítima para executar crédito decorrente de multa aplicada, a gestor municipal, por Tribunal de Contas estadual”*. Argumenta o eminente Ministro Relator que *é impróprio admitir que Município execute multe imputada no âmbito estadual, com fundamento em norma do Estado – no caso a Lei Complementar nº 63/1990*.

Esse posicionamento foi secundado pelo Ministro Edson Fachin.

A seu turno, o Ministro Alexandre de Moraes abriu divergência no sentido de negar provimento ao recurso extraordinário, no que foi acompanhado pelos Ministros Roberto Barroso, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski. Após a apresentação de ponderáveis argumentos, o Ministro Alexandre de Moraes sugeriu a aprovação da seguinte tese de repercussão geral: *“O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal”*.

Diante do impasse, pedi vista dos autos para melhor me debruçar sobre a temática debatida no recurso extraordinário.

E, nesta oportunidade, após exame detido do feito, encaminho-me no sentido de **aderir à conclusão do voto proferido pelo eminente Ministro Relator, dando provimento ao recurso extraordinário, porém amparado em fundamentos diversos**.

Inicialmente, saúdo os votos proferidos pelos Ministros que me antecederam na análise da matéria, todos fundados em substanciais argumentos de índole constitucional e em um profundo diálogo com os

RE 1003433 / RJ

precedentes desta Corte Constitucional. Registro que a verticalidade dos votos e as diferentes correntes que se formaram sobre o tema apenas demonstram o indiscutível acerto do Relator em conhecer a repercussão geral da matéria, submetendo-a ao escrutínio do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Também não há dúvidas quanto ao assento constitucional da matéria versada no recurso extraordinário. É o que se conclui por meio de rápida incursão na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, ao ser provocado, não se eximiu de enfrentar, em diversas ocasiões, questões constitucionais umbilicalmente ligadas à temática deste recurso extraordinário, *verbi gratia*, no RE nº 223.037/SE, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa; no AI nº 765.470-AgR, de relatoria da Ministra Rosa Weber; no RE nº 525.663-AgR, de relatoria do Min. Dias Toffoli; no AI nº 756.620-AgR, de relatoria do Min. Joaquim Barbosa; e no AI nº 826.676-AgR, de minha relatoria.

A questão também foi levada, por diversas vezes, ao conhecimento do Superior Tribunal de Justiça, cuja compreensão acerca da matéria oscilou vertiginosamente ao longo do tempo. Inicialmente, ambas as Turmas da Primeira Seção adotavam como paradigma o acórdão proferido pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no RE nº 223.037/SE, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, e entendiam que competia aos Municípios a cobrança das multas aplicadas pelos Tribunais de Contas estaduais aos agentes públicos municipais.

A matéria foi minuciosamente revolvida no julgamento do no REsp nº 1.181.122/RS, no qual foi designado como Relator para acórdão o Ministro Mauro Campell Marques, e dos Embargos de Divergência no Agravo nº 1.138.822/RS, de relatoria do Ministro Herman Benjamin. Neste último, a Primeira Seção, em uma típica demonstração de *overruling*, sedimentou uma nova compreensão sobre a matéria, placitando o entendimento de que a legitimidade para cobrança de multas aplicadas por Tribunal de Contas estadual é do ente público que mantém a referida Corte, por intermédio de sua Procuradoria.

Depurando precedentes antigos dos Tribunais Superiores, os

RE 1003433 / RJ

Ministros do Superior Tribunal de Justiça concluíram que o entendimento então prevalecente decorria de uma compreensão equivocada do acórdão prolatado pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 223.037/SE. À vista disso, não tardou para que o ímpeto revisional encontrasse solo fecundo no espírito crítico dos Ministros Mauro Campell Marques e Ministro Herman Benjamin, resultando na mencionada virada jurisprudencial.

É o que se vê ao teor da ementa do acórdão proferido nos Embargos de Divergência no Agravo nº 1.138.822/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe de 01.03.2011:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MULTA APLICADA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A GESTOR MUNICIPAL. RECEITA DO ENTE FEDERATIVO A QUE SE VINCULA O ÓRGÃO SANCIONADOR. LEGITIMIDADE DO ESTADO PARA AJUIZAR A COBRANÇA.

1. A controvérsia diz respeito à titularidade da cobrança de crédito decorrente de multa aplicada a gestor municipal por Tribunal de Contas estadual. O acórdão embargado consignou que a cobrança compete ao próprio município, enquanto o paradigma entende que a legitimidade para a execução é do Estado a que se vincula a Corte de Contas.

2. Ambas as Turmas da Primeira Seção adotavam o mesmo posicionamento, no sentido do acórdão embargado, até o julgamento do REsp 1.181.122/RS, no qual a Segunda Turma reviu sua jurisprudência.

3. Devem-se 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.

4. Não foi outra a solução preconizada pelo Tribunal de Contas da União, em cujo âmbito as multas, mesmo que aplicadas a gestores estaduais ou municipais, sempre são

RE 1003433 / RJ

recolhidas aos cofres da União.

5. Este mesmo raciocínio deve ser aplicado 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.

6. Dessa forma, a legitimidade para cobrar os créditos referentes a multas aplicadas por Tribunal de Contas é do ente público que mantém a referida Corte - na espécie, o Estado do Rio Grande do Sul -, por intermédio de sua Procuradoria.

7. Embargos de Divergência providos.

(EAg 1138822/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/12/2010, DJe 01/03/2011).

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, não são poucos, tampouco isolados os precedentes em que os Ministros examinaram, pelas mais diversas perspectivas, a legitimidade para execução de títulos executivos extrajudiciais formados a partir de condenações proferidas por Cortes de Contas.

Dita orientação jurisprudencial encontra sua gênese no julgamento do RE nº 223.037/SE, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, em que a Corte entendeu que, embora a Constituição Federal tenha atribuído eficácia de título executivo às decisões do órgão de controle, o Tribunal de Contas não detém legitimidade para executar suas próprias condenações, seja em nome próprio, seja por intermédio do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Naquela oportunidade, em seu judicioso voto, o Ministro Maurício Corrêa ressaltou que *“o Tribunal de Contas é o prolator da decisão, com eficácia constitucional que lhe é reconhecida, mas não o titular do crédito que reconheceu, sendo incogitável possa pretender executar judicialmente crédito de outrem em nome próprio. Falta-lhe legitimidade e interesse imediato e concreto”*.

No caso concreto, a discussão cingia-se à possibilidade de o Tribunal de Contas do Estado do Sergipe ou do Ministério Público junto ao TCE/SE executar, em nome próprio, acórdão prolatado em procedimento de tomada de contas que culminou em **imputação de débito** ao ex-Prefeito do Município de Carira, **compelindo o agente público**

RE 1003433 / RJ

municipal a ressarcir o dano causado aos cofres públicos municipais.

Ao que vê, naquela assentada, o eminente Ministro Relator apenas tangenciou o *thema decidendum* do recurso extraordinário ora examinado, pois os debates se voltavam para matéria diversa. Nota-se, portanto, que questões atinentes à legitimidade para cobrança judicial de **multas** aplicadas pela Corte de Contas a gestor público municipal **não foram prévia e circunstancialmente debatidas nos autos do acórdão paradigma**, e, por essa singela razão, **não compuseram o campo de cognição judicial**.

E, embora os debates sobre o exercício da pretensão **ressarcitória (reparação do dano)**, de um lado, e da pretensão **sancionatória (aplicação de multa-sanção)**, de outro, guardem certas similitudes, apresentando áreas de intersecção, cabe ao Tribunal realizar leitura criteriosa da *ratio decidendi* e do substrato fático do RE nº 223.037/SE, para aferir se as singularidades de cada modalidade de responsabilidade financeira justificam tratamento jurídico individualizado.

Convém registrar que, no julgamento do ARE-RG 823.347, de minha relatoria, Tribunal Pleno, Dje 28.10.2014, em que o Supremo Tribunal Federal reafirmou a jurisprudência inaugurada no RE nº 223.037/SE, já havia me manifestado sobre a necessidade de realizar o *distinguishing* entre o tema 642 da sistemática de repercussão geral, de que ora se cuida, e a orientação jurisprudencial formada a partir do substancioso voto do Ministro Maurício Corrêa. Eis o que mencionei naquela oportunidade:

A questão constitucional discutida nos autos é a possibilidade de execução das decisões de condenação patrimonial proferidas pelos Tribunais de Contas por iniciativa do Ministério Público, atuante ou não junto às Cortes de Contas, seja federal, seja estadual.

A discussão transborda os interesses jurídicos das partes, uma vez que envolve a temática de repartição constitucional de funções institucionais, tendo em conta a titularidade, a legitimidade e o interesse imediato e concreto relativo a relevante aspecto da atividade financeira e fiscalizatória do

RE 1003433 / RJ

Estado.

Logo, há significativa relevância da controvérsia, nos termos da repercussão geral, e respectivas vertentes jurídica, política, econômica e social. Ademais, há pelo menos mais de uma década, o tema vem sendo objeto de atenção do Supremo Tribunal Federal, a partir de julgamentos do Plenário, de ambas as Turmas e por decisões monocráticas.

Nesse quadro, conclui-se que a jurisprudência pacificada do STF firmou-se no sentido de que a referida ação de execução pode ser proposta tão somente pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelos Tribunais de Contas.

Convém ainda ressaltar que o presente caso distingue-se do tema 642 da sistemática da repercussão geral, cujo paradigma é o ARE-RG 641.896, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 8.5.2013, porquanto ali se busca saber quem é o ente público beneficiário, a Fazenda Estadual ou a Municipal, para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal.

O recurso extraordinário em exame franqueia ao Tribunal oportunidade ímpar de refletir especificamente sobre a legitimidade – se da Fazenda Pública estadual ou municipal – para execução das condenações patrimoniais impostas a gestores municipais pelas Cortes de Contas estaduais, alcançando uma conclusão que seja capaz de debelar a insegurança jurídica que permeia a matéria.

A Constituição Federal de 1988, destacando-se em relação às constituições anteriores, acentuou a importância do controle externo de natureza financeira sobre a gestão de bens, dinheiros e valores públicos. Dedicou, nesse particular, uma seção específica sobre o tema (arts. 70 a 75), outorgando ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União - TCU, o controle externo de natureza financeira da União e das entidades da Administração Direta e Indireta.

No âmbito regional, determinou que as constituições estaduais dispusessem sobre os Tribunais de Contas respectivos (art. 75, parágrafo

RE 1003433 / RJ

único). Previu, ainda, que as normas de regência do Tribunal de Contas da União se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

No âmbito doutrinário, já tive a oportunidade de discorrer acerca das diferentes competências constitucionais dos Tribunais de Contas, *“elencadas nos incisos do art. 71, em funções, tais como, função consultiva, judicante, fiscalizatória, informativa, sancionatória, corretiva e de ouvidoria”* (Curso de Direito Constitucional, Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 14ª edição, Saraiva, pp. 1606-1607).

Destaco, por ser o que mais importa neste caso, a **função sancionatória**, *“quando aplica aos responsáveis, nos casos de ilegalidade da despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei (art. 71, inciso VIII, CF/88). No elenco de sanções que podem ser aplicadas pelas Cortes de Contas, a Constituição Federal já elenca a **imputação de débito** (art. 71, §3º), e a **aplicação de multa, inclusive a multa proporcional ao dano ao erário** (art. 71, inciso VIII, c/c §3º). Ademais a Constituição Federal também atribui a qualidade de título executivo às decisões que condenem os responsáveis em débito ou lhes aplique multa (art. 71, §3º, CF/88)”* (Curso de Direito Constitucional, pp. 1609).

Também tive a oportunidade de distinguir **duas modalidades de responsabilidade financeira, a reintegratória e a sancionatória**. *“A primeira está relacionada à reposição de recursos públicos, objeto de desvio, pagamento indevido ou falta de cobrança ou liquidação nos termos da lei. Corresponde à imputação do débito. A sancionatória consiste na aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis em razão de determinadas condutas previstas em lei”* (Curso de Direito Constitucional, pp. 1609).

Assim, a própria Constituição Federal aparta as diferentes modalidades de responsabilidade financeira, sinalizando para a existência de traços distintivos entre a **aplicação de uma sanção pecuniária (responsabilidade financeira sancionatória)** e a imposição do dever de **recomposição do erário (responsabilidade financeira reintegratória)**.

RE 1003433 / RJ

No campo da doutrina nacional, o tema foi exaustivamente explorado por Emerson Cesar da Silva Gomes (*Responsabilidade financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas*, Porto Alegre, Editora Núria Fabris, 2012, pp. 38-39):

A responsabilidade financeira reintegratória tem função precípua de **reconstituição ou de compensação do Patrimônio Público**.

Entretanto, a mera reposição ao erário não é suficiente para prevenir o desvio de recursos públicos. Afinal, o infrator, na pior das hipóteses, seria obrigado a restituir o montante dos recursos desviados. Há quem considere, ainda, que a recomposição do patrimônio não é propriamente uma sanção jurídica.

Em razão da incidência dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade sobre a gestão dos recursos públicos, faz-se mister coibir situações que importam em grave violação dos princípios da administração pública, **ainda que não acarretem dano ao erário**.

Para a punição dos responsáveis, requer-se a existência da **modalidade sancionatória da responsabilidade financeira, consistente na aplicação de uma penalidade pecuniária (multa)**. Além da função punitiva, a multa aplicada pelo Tribunal de Contas assume também a função de *prevenção geral dos ilícitos na gestão pública*, evitando a ocorrência de fatos semelhantes aos impugnados pelo Tribunal de Contas.

Percebe-se, então, que por trás de todas as modalidades de responsabilidade financeira, encontra-se a preocupação em *garantir o cumprimento de normas e preceitos relativos à gestão pública*.

No Direito Brasileiro, ambas as modalidades de responsabilidade financeira foram contempladas pela legislação federal e, no que mais importa para o deslinde da causa, pela legislação do Estado do Rio de Janeiro. Faltou apenas, entre nós, maior cuidado terminológico do legislador ao instituí-las, pois, diversamente do que ocorre em Portugal

RE 1003433 / RJ

(arts. 65 e 66 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC), aqui não se nota o mesmo rigor na classificação das diferentes espécies de sanções financeiras.

A falta de rigor terminológico da legislação brasileira agrega dificuldades adicionais para a tarefa de sistematização dos institutos jurídicos e, sobretudo, para a classificação das diferentes modalidades de responsabilidade financeira. Cabe, então, ao Supremo Tribunal Federal, por meio da hermenêutica constitucional, aplinar os obstáculos que dificultam a tarefa do intérprete, aparando arestas identificadas nas normas de gestão pública.

No âmbito federal, por exemplo, não há dúvidas quanto à índole **reintegratória** na responsabilidade financeira prevista no art. 19 da Lei nº 8.443/92, que dispôs sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, **havendo débito**, o Tribunal **condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos**, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

A seu turno, ainda no âmbito federal, a responsabilidade financeira **sancionatória** encontra guarida nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.443/92 e no art. 5º da Lei nº 10.028/2000, que assim dispõem:

Lei nº 8.443/92

Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

RE 1003433 / RJ

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Lei nº 10.028/2000

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

RE 1003433 / RJ

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Observando o teor dos dispositivos acima transcritos, que influenciaram substancialmente na elaboração de leis financeiras estaduais – v.g. os arts. 62 e 63 da Lei Complementar nº 63, do Estado do Rio de Janeiro –, é possível agrupar as sanções patrimoniais de acordo com as seguintes modalidades de responsabilidade financeira: a) imposição do **dever de recomposição do erário**, também intitulado, por alguns, de **imputação de débito**; b) **multa proporcional ao dano causado ao erário**, que decorre diretamente – e em razão – do prejuízo infligido ao patrimônio público; e c) **multa simples**, aplicada em razão da inobservância de normas financeiras, contábeis e orçamentárias, ou como consequência direta da violação de deveres de colaboração (obrigações acessórias) que os agentes fiscalizados devem guardar em relação ao órgão de controle.

Em razão da relevância deste recurso extraordinário, convém ao Tribunal atentar para esses traços distintivos no decorrer dos debates que antecedem a formação da decisão colegiada, reconhecendo a autonomia das diferentes espécies de responsabilidade financeira e, por consectário lógico, dispensando-lhes tratamento condizente com suas singularidades, natureza jurídica e propriedades distintivas.

Inicialmente, quanto ao dever de **recomposição ao erário**, pouco há a acrescentar à jurisprudência uníssona do Supremo Tribunal Federal. Por se tratar de um exemplo clássico de obrigação de ressarcimento, nada mais natural que o acórdão condenatório do Tribunal de Contas seja executado pelo ente federativo lesado, que detém interesse direto e imediato na recomposição do erário.

A seu turno, no que toca à imposição de **multa proporcional ao dano causado ao erário**, adiro integralmente aos substanciosos argumentos lançados pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes, no sentido de que, na condição de pena acessória, a multa proporcional deve seguir a

RE 1003433 / RJ

mesma sorte da responsabilidade financeira reintegratória. Nesse particular, tem-se a aplicação de uma multa como decorrência direta, e quase automática, do dano causado aos cofres públicos, despontando com uma função claramente retributiva, com o propósito de punir o responsável financeiro pelos desvios, abusos ou atentados praticados em detrimento do erário.

Por fim, no que toca à imputação de **multa simples, aplicada em razão da grave inobservância de normas financeiras, contábeis e orçamentárias, ou como consequência direta da violação de deveres de colaboração com o órgão de controle**, cuida-se de modalidade de responsabilidade financeira que guarda a mais absoluta autonomia em relação ao dever de recomposição do erário.

Aqui, a função desempenhada pela sanção patrimonial atende a propósitos específicos e bem delineados pelo legislador, surgindo como contraestímulo para a prática de futuras inobservâncias das normas financeiras e, em certos casos, como ferramenta para reafirmação da autoridade das decisões ou diligências determinadas pelos Tribunais de Contas.

É o que se extrai do conteúdo das tipificações assinaladas, por exemplo, no art. 58 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – e, no que importa ao deslinde do presente recurso extraordinário, no art. 63 da Lei Complementar nº 63, do Estado do Rio de Janeiro.

Por meio delas, há amparo normativo para imposição de sanções patrimoniais aos responsáveis que, **independentemente da caracterização de dano ao erário**: a) tenham suas contas julgadas irregulares; b) pratiquem atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; c) pratiquem atos ilegítimos ou antieconômicos, dos quais resultem, ou **possam resultar**, dano ao erário; d) recusem cumprimento a diligência determinada pelo Tribunal de Contas; e) obstruam o livre exercício das inspeções ou auditorias; e f) soneguem informações ou documentos, em inspeções ou auditorias realizadas pelos Tribunais.

Corroborar a autonomia dessa categoria de responsabilidade

RE 1003433 / RJ

patrimonial a circunstância de se tratar de multa simples, cuja dosimetria independe de qualquer consideração acerca de eventual dano causado ao erário. Em vez disso, o legislador traça parâmetros fixos para o arbitramento do valor da sanção patrimonial, a exemplo da previsão de patamares máximos e mínimos, como ocorre na legislação federal, ou de fatores de multiplicação atrelados a determinado piso salarial, a exemplo da Lei Complementar nº 63, do Estado do Rio de Janeiro.

Do cotejo analítico dos fatores acima elencados, extraio o entendimento de que o Estado ostenta legitimidade para cobrança judicial de multa simples, em suas mais variadas espécies, sobretudo na hipótese de sanção patrimonial aplicada em razão da grave inobservância de normas contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, ou ainda como consequência da violação de deveres de colaboração com o órgão de controle.

Vislumbro, no particular, **interesse direto dos Tribunais de Contas** na imposição e cobrança de sanções patrimoniais dedicadas a reafirmar a vigência, a validade e a eficácia das regras de Direito Financeiro. Por se tratar de órgão de controle encarregado, pela Constituição da República, da relevante missão de fiscalização e correção da atividade financeira, contábil, orçamentária e patrimonial do Estado, ao qual foi outorgada a responsabilidade pela constante vigilância das normas de Direito Financeiro, soa natural atribuir ao ente político que o Tribunal de Contas integra a legitimidade para cobrança das multas decorrentes da inobservância das regras de gestão pública.

Pelos mesmos fundamentos e de maneira ainda mais clara, parece impróprio atribuir aos Municípios a cobrança de multas aplicadas em razão da inobservância de ordens do Tribunal de Contas estaduais, sonegação de informações e documentos que interessam ao órgão de controle estadual, bem assim nos casos de obstrução do livre exercício das inspeções ou auditorias determinadas pela Corte de Contas. Parece claro que a transgressão dos deveres de colaboração põe em xeque a autoridade do órgão de controle, de modo que a ele interessa a punição dos agentes públicos recalcitrantes.

RE 1003433 / RJ

Seguindo essa linha de raciocínio, amparada fundamentalmente na identificação do ente político interessado na instituição, aplicação e cobrança das diferentes modalidades de sanções patrimoniais, reputo adequado atribuir aos Municípios prejudicados a legitimidade para execução do acórdão do Tribunal de Contas estadual que, **identificando prejuízo aos cofres públicos municipais**, condena o gestor público a recompor o **dano suportado pelo erário**. Idêntica conclusão se alcança quanto à decisão que, no mesmo contexto e **em decorrência do prejuízo causado ao erário**, aplica **multa proporcional** ao servidor público municipal.

Por sua vez, entendo que o Estado é parte legítima para executar crédito decorrente de **multas simples** aplicada a gestores municipais, por Tribunais de Contas estadual, sobretudo quando o fundamento da punição residir na inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, no descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados.

No caso dos autos, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro aplicou multa simples em desfavor de gestor do Fundo Municipal de Saúde, ao fundamento de descumprimento do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 222, que determinava o encaminhamento periódico, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, da base de dados eletrônica do Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS (eDOC 1). Em resumo, a multa imposta decorreu pura e simplesmente da inobservância de determinação da Corte de Contas, editada no interesse exclusivo da atividade fiscalizatória, independentemente da caracterização de desfalque aos cofres públicos municipais.

Dessa forma, partindo das premissas expostas no decorrer do voto, **provejo o recurso extraordinário** para, reformando o acórdão recorrido, assentar a legitimidade do Estado do Rio de Janeiro para promover a cobrança judicial da multa simples aplicada pelo Tribunal de Contas.

Sugiro a seguinte tese de repercussão geral:

I - O Município prejudicado possui legitimidade para execução de crédito decorrente de decisão de Tribunal de

RE 1003433 / RJ

Contas estadual que, identificando dano ao erário, impõe o dever de recomposição do prejuízo suportado pelos cofres públicos municipais e, com fundamento nessa constatação, aplica multa proporcional a agente público municipal.

II – Compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.003.433

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES

RECTE.(S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RECDO.(A/S) : CARLOS HENRIQUE DE ARAÚJO CONSENDEY

ADV.(A/S) : SEBASTIAO FERNANDO NAEGELE (032975/RJ)

INTDO.(A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) : ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

Decisão: Após os votos dos Ministros Marco Aurélio (Relator) e Edson Fachin, que davam provimento ao recurso extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, assentar a legitimidade do Estado do Rio de Janeiro na execução da multa aplicada pelo Tribunal de Contas estadual, devendo ter sequência a execução, e fixavam a seguinte tese (tema 642 da repercussão geral): "O Estado é a parte legítima para executar crédito decorrente de multa aplicada, a gestor municipal, por Tribunal de Contas estadual"; e dos votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Rosa Weber, Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski, que negavam provimento ao recurso e fixavam a seguinte tese: "O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal", pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelo recorrente, o Dr. Emerson Barbosa Maciel, Procurador do Estado do Rio de Janeiro; e, pelo interessado Estado do Rio Grande do Sul, o Dr. Thiago Holanda González, Procurador do Estado. Plenário, Sessão Virtual de 12.6.2020 a 19.6.2020.

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 642 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Edson Fachin e Gilmar Mendes, que davam provimento ao recurso. Foi fixada a seguinte tese: "O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal". Plenário, Sessão Virtual de 3.9.2021 a 14.9.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário