

LEGITIMIDADE PARA A EXECUÇÃO DE CRÉDITO DECORRENTE DE MULTA APLICADA POR TCE A AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL

Apontamentos acerca do Tema 642 de Repercussão Geral do STF



Maria Cecília Borges

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo.

INTRODUÇÃO

A fiscalização da Administração Pública direta e indireta brasileira, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, é exercida pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme disciplinado pelos art. 70 a 75 da Constituição da República de 1988 (CR/88). Apesar de inserida em seção da CR/88 referente ao Poder Legislativo, já é pacificado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), nos termos da ADI 4.190-REF-MC/RJ,¹ que a competência institucional dos tribunais de contas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição de 1988.

No âmbito estadual, os tribunais de contas (TCEs) são organizados pelas respectivas Constituições estaduais e, por força do princípio da simetria, insculpido no art. 75 da CR/88, devem observância ao modelo federal. Suas competências, por sua vez, estão elencadas nos art. 71 e seguintes da Carta Magna.

Quanto às sanções que podem ser aplicadas pelas Cortes de Contas, a Constituição da República elenca a imputação de débito e a aplicação de multa, inclusive a multa proporcional ao dano ao erário, na forma do art. 71, inciso VIII, c/c § 3º. Além disso, as decisões condenatórias dos tribunais de contas possuem eficácia de título executivo extrajudicial.

Nesse cenário, diante da possibilidade de aplicação de sanções pecuniárias, notadamente as multas, pelos tribunais de contas, com eficácia de título executivo extrajudicial, surge a questão de qual ente detém a legitimidade para executar o crédito decorrente da multa aplicada. No contexto da nova tese do Supremo Tribunal Federal fixada no Tema 642 de Repercussão Geral, torna-se necessário aferir as singularidades de cada modalidade de multa, a fim de que se proceda a um tratamento jurídico individualizado e se compreenda em qual situação a competência para execução do crédito decorrente da aplicação de multa pelo Tribunal de Contas será do ente municipal.

DA NATUREZA DAS MULTAS APLICADAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Para elucidar a matéria, importa recorrer à análise feita por Luciano Ferraz, com fincas à distinção e classificação das multas aplicáveis pelos tribunais de contas.² Para o professor, há a *multa-coerção*, que visa conferir eficácia à atuação das Cortes de Contas, uma vez que serve para obrigar agentes públicos

1 BRASIL. STF, ADI 4190 MC-REF, Relator(a): Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 10.03.2010, DJe-105 divulg. 10.06.2010, public. 11-06-2010 EMENT VOL-02405-02 PP-00313 RTJ VOL-00213-01 PP-00436 RT v. 100, n. 911, 2011, p. 379-404.

2 FERRAZ, Luciano. Poder de coerção e poder de sanção dos tribunais de contas – competência normativa e devido processo legal. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 43, n. 2, abr./jun. 2002, p. 129.



e jurisdicionados ao cumprimento de obrigações públicas impostas por lei, de modo a evitar, *v.g.*, embaraços ao exercício das fiscalizações, como descumprimento de diligências ou negar o acesso a informações e documentos.

A *multa-sanção*, por sua vez, dirige-se à punição dos infratores, como nas hipóteses de julgamento de contas irregulares, com ou sem determinação de ressarcimento ao erário. Há ainda quem defenda uma terceira espécie de multa, prevista na parte final do inciso VIII do art. 71 da CR/88: a *multa-ressarcitória*, que decorre de responsabilização-reparação, uma vez que pressupõe a existência de dano ao erário e sua quantificação para fins de ressarcimento, na esteira de Fabrício Motta e Ismar Viana.³ Ou seja, é acessória da imputação de débito decorrente de dano, sendo, portanto, uma multa proporcional ao dano causado ao erário.

Apontadas as espécies de sanções de multa passíveis de serem aplicadas pelos tribunais de contas, com suas particularidades e natureza jurídica, passa-se à análise do julgado em comento.

LEGITIMIDADE PARA PROPOR EXECUÇÃO DAS DECISÕES CONDENATÓRIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O TEMA 642 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF

Embora competente para determinar imputação de débito e aplicação de multa, com eficácia de título executivo extrajudicial, o Tribunal de Contas não detém legitimidade para executar suas decisões, conforme RE nº 223.037/SE, de relatoria do ministro Maurício Corrêa. Por conseguinte, surge a questão acerca de quem detém a legitimidade para executá-las: se o ente da Federação ao qual o respectivo Tribunal de Contas está vinculado ou se o ente da Federação lesado.

No que diz respeito à execução das decisões que imputam débito, pacificou-se a questão de que a legitimidade compete ao respectivo ente da Federação⁴ lesado.⁵ Assim, quando se trata de imputação de débito – ressarcimento ao erário –, deve haver a recomposição do dano sofrido pelo ente público, e o credor da imputação de débito, portanto, seria o ente público lesado.

Já no que diz respeito à execução de multa, durante muito tempo, prevaleceu entendimento de que o título executivo decorrente de aplicação de multa por Tribunal de Contas Estadual deveria ser executado pelo respectivo ente da Federação, ou seja, que se deveria atribuir ao ente político ao qual o Tribunal de Contas integra a legitimidade para cobrança das multas decorrentes da inobservância das regras de gestão pública.

Entretanto, em recente julgado, o Supremo Tribunal Federal, no RE nº 1003433-RJ (Tema 642 de Repercussão Geral), de relatoria do ministro Marco Aurélio, fixou tese no sentido de que 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”⁶

Em análise ao julgado em comento, conforme pontuado pelo ministro Gilmar Mendes, seu objeto de discussão consiste em um título executivo formado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que, na verdade, se enquadra como multa-coerção, uma vez que aplicada em razão da ausência de envio de dados mensais de fundo municipal a sistema integrado de gestão fiscal do Tribunal de Contas daquele Estado da Federação.

3 MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. A competência para execução de multas aplicadas pelos Tribunais de Contas. *Revista Consultor Jurídico*, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-16/interesse-publico-competencia-execucao-multas-aplicadas-pelos-tcs>. Acesso em: 12 ago. 2022.

4 CAVALCANTE, Márcio André Lopes. De quem é a legitimidade para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal? *Buscador Dizer o Direito*, Manaus, 2022. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/a422e60213322845b85ae122de53269f>. Acesso em: 13 ago. 2022.

5 BRASIL. STJ. AgRg no REsp n. 1.181.122/RS, relator Ministro Humberto Martins, relator para acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 6/5/2010, DJe de 21.5.2010.

6 BRASIL. STF. RE 1003433, Relator(a): Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 15.09.2021, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-203 divulg. 11.10.2021, public. 13.10.2022.

Nota-se, portanto, que a multa imposta decorreu de inobservância de determinação da Corte de Contas e do interesse exclusivo da atividade fiscalizatória, não tendo decorrido dano ao erário sofrido pela municipalidade a ser ressarcido. Por isso, em um primeiro momento, é possível inferir que, para o STF, somente o ente federativo lesado possui legitimidade para executar o acórdão do Tribunal de Contas, seja ele de imputação de débito ou de multa. Inclusive, tendo em vista que o STF julgou o tema sob a sistemática da repercussão geral, o Superior Tribunal de Justiça readequou o seu entendimento alinhando-se ao que decidiu a Corte Constitucional.⁷

Entretanto, observa-se ainda a existência de dúvidas sobre a matéria, gerando questionamentos acerca do alcance do julgado, notadamente no que diz respeito às várias naturezas de multa, conforme visto. Ou seja, é necessário verificar se seria possível concluir pelo seu alcance independentemente da natureza da multa. Isso porque, ao se analisar a tese com base no caso concreto, que seria de aplicação de multa-coerção, a parte final de sua redação demonstra uma contradição, ao dispor que “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”.

Isto posto, é possível questionar se o Tema 642 de Repercussão Geral deveria, de fato, aplicar-se a todas as espécies de multas.

No que diz respeito à multa-sanção e à multa-coerção, como mencionado pelo ministro Gilmar Mendes em seu voto-vista no RE nº 1003433-RJ, trata-se de sanções cujos propósitos são de contraestímulo para a prática de futuras inobservâncias das normas ou de ferramenta para reafirmação da autoridade das decisões proferidas pelos tribunais de contas.⁸ Não possuem natureza acessória, de acompanhar o principal, uma vez que aprimoram e garantem a autoridade das atividades finalísticas de controle externo, bem como guardam autonomia em relação ao dever de recomposição do erário. Isto é, são multas cuja dosimetria independe de consideração acerca de eventual dano causado ao erário.

Em contrapartida, a multa-ressarcitória, que consiste na multa proporcional ao dano causado ao erário, constitui-se em sanção acessória que deve seguir o principal, ou seja, a imputação de débito (dever de recomposição ao erário), no mesmo sentido dos argumentos trazidos pelo ministro Alexandre de Moraes, que inaugurou a divergência no julgado supracitado. Isso porque se trata de uma multa que decorre diretamente do dano causado aos cofres públicos, possuindo função retributiva aos abusos e desvios praticados em face do erário.

Nessa lógica, a imputação de débito, que é o dever de ressarcimento ao erário e obrigação principal, deve ser executada pelo ente federativo lesado, detentor do interesse direto na recomposição do erário. Logo, quando a multa é aplicada em razão desse ressarcimento ao erário – multa ressarcitória/proporcional ao dano causado ao erário municipal – contra agente público municipal, a legitimidade para a execução do crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual também seria do município prejudicado, uma vez que consiste em sanção acessória aplicada ao servidor público, no caso, municipal.

Analisando as singularidades das naturezas de cada espécie de multa, bem como o próprio inteiro teor do julgado, seria mais adequada a interpretação no sentido de que somente quanto à multa-ressarcitória é que o ente municipal lesado deveria ter legitimidade para executar o crédito. Isso porque ao ente municipal lesado é atribuída a legitimidade para execução de acórdão do Tribunal de Contas Estadual quando, identificando prejuízo aos cofres públicos municipais, há condenação do agente público municipal a recompor o dano suportado pelo erário.

No mesmo sentido, a decisão que fixa multa-ressarcitória também deveria ser executada pelo ente prejudicado, uma vez que se trata de multa de natureza acessória, isto é, multa proporcional ao dano

7 BRASIL. STJ. AgInt no AREsp n. 926.189/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15.2.2022, DJe de 15.3.2022 (Informativo 725).

8 BRASIL. STF. RE 1003433, Relator(a): Marco Aurélio, Relator(a) p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 15.09.2021, Processo Eletrônico Repercussão Geral - Mérito DJe-203 divulg. 11.10.2021, public. 13.10.2022.



causado, devendo, portanto, acompanhar o principal, que é a imputação de débito acerca do dano ao erário a ser ressarcido. Entretanto, tal interpretação não é extraída de forma singular pela leitura do inteiro teor do acórdão em comento.

Diante das dúvidas suscitadas, conclui-se, portanto, pela necessidade de que seja revisitada a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, haja vista que os argumentos levantados no acórdão não levaram em consideração as distintas naturezas das multas aplicadas pelos tribunais de contas, e, por consectário lógico, não se dispensou tratamento condizente com suas singularidades, natureza jurídica e propriedades distintivas. É imperioso que caiba novamente à Corte Suprema, por meio da hermenêutica constitucional, aplinar os obstáculos que dificultam a tarefa do intérprete, levando em consideração singularidades, natureza jurídica e propriedades distintivas da matéria jurídica que envolve a legitimidade para execução de multas aplicadas pelos tribunais de contas.