



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.229.609 - RS (2010/0229883-2)

RELATOR : **MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA**
RECORRENTE : **ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
PROCURADOR : **SÉRGIO SEVERO E OUTRO(S)**
RECORRIDO : **JUVANDIR LEOTTE PINHEIRO**
ADVOGADO : **JOSÉ AIRTON EHLERS E OUTRO(S)**

EMENTA

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA IMPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. EXECUÇÃO AJUIZADA PELO ENTE ESTATAL. EXTINÇÃO DO FEITO. ILEGITIMIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PARA COBRANÇA. ART. 267, VI, DO CPC. ATRIBUIÇÃO FISCALIZATÓRIA DAS CONTAS MUNICIPAIS. MULTA EM DECORRÊNCIA DA PRESTAÇÃO IRREGULAR. LEGITIMIDADE DO ENTE ESTATAL PARA COBRANÇA. FORTALECIMENTO DA INSTITUIÇÃO. EFETIVIDADE DAS DECISÕES. DIVERGÊNCIA ENTRE AS TURMAS DA PRIMEIRA SEÇÃO. RECURSO PROVIDO.

1. *In casu*, trata-se de título executivo de natureza não tributária e sancionatória, pois decorrente de multa aplicada em face de irregularidades na prestação de contas do exercício de 2000 pelo Presidente do Legislativo Municipal de Triunfo e não de imputação de débito/ressarcimento ao erário, na qual se busca a recomposição do dano sofrido pelo ente público.

2. "As multas aplicadas pelos Tribunais de Contas Estaduais deverão ser revertidas ao ente público com o qual a Corte tenha ligação, mesmo se aplicadas contra gestor municipal. A solução adequada é proporcionar ao próprio ente estatal a que esteja vinculado o Tribunal de Contas a titularidade do crédito decorrente da cominação da multa por ela aplicada no exercício de seu mister" (AgRg no Ag 1.333.402/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 16/11/10).

3. É conferida legitimidade ativa ao Estado – alicerçada no fortalecimento da própria instituição competente para a fiscalização e dar efetividade às suas decisões – para execução de multas aplicadas em face da irregular prestação de contas.

4. "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" (AgRg no Ag 1.286.719/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, DJe 8/10/10).

5. Recurso especial provido para, afastando a extinção do processo sem julgamento do mérito, determinar ao Juízo singular que julgue a demanda, como entender de direito.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial para, afastando a extinção do processo sem julgamento do mérito, determinar ao Juízo singular que julgue a demanda, como entender de direito, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (Presidente) e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 10 de maio de 2011(Data do Julgamento)

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.229.609 - RS (2010/0229883-2)

RELATOR : MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA
RECORRENTE : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADOR : SÉRGIO SEVERO E OUTRO(S)
RECORRIDO : JUVANDIR LEOTTE PINHEIRO
ADVOGADO : JOSÉ AIRTON EHLERS E OUTRO(S)

RELATÓRIO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA:

Trata-se de recurso especial interposto pelo ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, com fundamento no art. 105, III, *a* e *c*, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul assim ementado (fl. 98e):

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA IMPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS A ADMINISTRADOR MUNICIPAL. ILEGITIMIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PARA COBRANÇA.

A penalidade imposta ao administrador só pode ser exigida pela pessoa jurídica de direito público a que se vincula, seja porque teria suportado o dano, seja porque no seu âmbito teria sido cometido o ilícito administrativo.

Portanto, não sendo o Estado do Rio Grande do Sul gestor das contas do Município, e tampouco tendo competência para arrecadar receitas que são deste, tributárias ou não, não pode compor o pólo ativo da ação para cobrança de multa imposta pelo Tribunal de Contas ao Prefeito Municipal.

Apelo não provido. Unânime.

Em suas razões (fls. 109/128e), sustenta o recorrente, além de dissídio jurisprudencial, ofensa aos arts. 71, VIII, § 3º, 175 da CF e 267, VI, e 295, II, do CPC, diante da extinção do processo por ilegitimidade ativa do Estado para cobrança de multa imposta ao administrador municipal pelo Tribunal de Contas estadual, em razão do descumprimento de normas financeiras e orçamentárias na prestação de contas anual.

Requer, assim, o provimento do recurso especial para reformar as decisões proferidas nas instâncias ordinárias.

Não foram apresentadas contrarrazões (fl. 149e). Admitido o recurso na origem (fls. 156/162e), foram os autos encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça.

É o relatório.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1.229.609 - RS (2010/0229883-2)

EMENTA

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA IMPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO AO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. EXECUÇÃO AJUIZADA PELO ENTE ESTATAL. EXTINÇÃO DO FEITO. ILEGITIMIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PARA COBRANÇA. ART. 267, VI, DO CPC. ATRIBUIÇÃO FISCALIZATÓRIA DAS CONTAS MUNICIPAIS. MULTA EM DECORRÊNCIA DA PRESTAÇÃO IRREGULAR. LEGITIMIDADE DO ENTE ESTATAL PARA COBRANÇA. FORTALECIMENTO DA INSTITUIÇÃO. EFETIVIDADE DAS DECISÕES. DIVERGÊNCIA ENTRE AS TURMAS DA PRIMEIRA SEÇÃO. RECURSO PROVIDO.

1. *In casu*, trata-se de título executivo de natureza não tributária e sancionatória, pois decorrente de multa aplicada em face de irregularidades na prestação de contas do exercício de 2000 pelo Presidente do Legislativo Municipal de Triunfo e não de imputação de débito/ressarcimento ao erário, na qual se busca a recomposição do dano sofrido pelo ente público.

2. "As multas aplicadas pelos Tribunais de Contas Estaduais deverão ser revertidas ao ente público com o qual a Corte tenha ligação, mesmo se aplicadas contra gestor municipal. A solução adequada é proporcionar ao próprio ente estatal a que esteja vinculado o Tribunal de Contas a titularidade do crédito decorrente da cominação da multa por ela aplicada no exercício de seu mister" (AgRg no Ag 1.333.402/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 16/11/10).

3. É conferida legitimidade ativa ao Estado – alicerçada no fortalecimento da própria instituição competente para a fiscalização e dar efetividade às suas decisões – para execução de multas aplicadas em face da irregular prestação de contas.

4. "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" (AgRg no Ag 1.286.719/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, DJe 8/10/10).

5. Recurso especial provido para, afastando a extinção do processo sem julgamento do mérito, determinar ao Juízo singular que julgue a demanda, como entender de direito.

VOTO

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA (Relator):

Cinge a questão central acerca da legitimidade do Estado para execução de multa



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

aplicada em decorrência da prestação irregular de contas aplicada ao Presidente do Legislativo Municipal (fl. 4e).

Ajuizada ação de execução pelo Estado, foi julgada extinta, sem julgamento do mérito, em virtude da ilegitimidade ativa do ente estatal para promover a demanda (fls. 62/64e).

Inconformado, o Estado interpôs recurso de apelação, ao qual foi negado provimento nos seguintes termos (fls. 100/103e):

A d. sentença extinguiu a execução por não dispor Estado de legitimidade para figurar no pólo ativo.

Com razão.

Cuida-se de multa imposta pelo Tribunal de Contas a administrador municipal, da qual extraída a Certidão de fl. 5.

Ora, a penalidade imposta ao administrador só pode ser exigida pela pessoa jurídica de direito público a que se vincula, seja porque teria suportado o dano, seja porque no seu âmbito teria sido cometido o ilícito administrativo.

Nesse sentido já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, no acórdão que colaciono:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES. IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

(...)

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.

(...). (RE 223.037-1/SE – Pleno – Rel. Min. Maurício Corrêa).

No mesmo norte seguiu essa Câmara:

“APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO DE MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. TÍTULO EXECUTIVO (ART. 71, §3.º, DA CF). LEGITIMIDADE PARA A AÇÃO DE COBRANÇA. CERCEAMENTO DE DEFESA. Tratando-se de prestação de contas exercida por Prefeito Municipal, a documentação foi fornecida pelo próprio auditado, razão por que não há falar em cerceamento de defesa quando da multa aplicada pela Corte de Contas, constadas irregularidades. Todavia, a ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, haja vista constituir-se em dívida ativa não-tributária do Município (art. 30, III, da CF e art. 39, §2.º, da Lei n.º 4.320/64). Falta de legitimidade do Estado do Rio Grande do Sul para haver o crédito. Cobrança extinta de ofício. (Apelação Cível Nº 70008801896, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco Aurélio Heinz, Julgado em 01/06/2005)”

“APELAÇÃO. DIREITO TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. CDA. VALIDADE. TRIBUNAL DE CONTAS. ILEGITIMIDADE ATIVA. O Estado não detém legitimidade ativa para a cobrança de multa imposta ao Chefe do Poder Executivo Municipal, pelo Tribunal de Contas, por inobservância às normas de administração financeira e orçamentária, porquanto os valores recolhidos devem ser destinados aos cofres do Município respectivo, o qual detém legitimidade ativa para a cobrança. Precedentes RECURSO



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70016670937, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liselena Schifino Robles Ribeiro, Julgado em 22/03/2007")

Portanto, não sendo o Estado do Rio Grande do Sul gestor das contas do Município de Triunfo, e tampouco tendo competência para arrecadar receitas que são deste, tributárias ou não, não pode compor o pólo ativo da ação para cobrança de multa imposta pelo Tribunal de Contas ao Prefeito Municipal.

Por fim, os honorários devem ser mantidos, tendo em conta o trabalho desenvolvido, a natureza da causa e a manutenção da dignidade da advocacia.

Pelo exposto, nego provimento.

Daí o presente recurso especial, em que o recorrente, além de dissídio jurisprudencial, sustenta ofensa aos arts. 71, VIII, § 3º, 175 da CF e 267, VI, e 295, II, do CPC, diante da extinção do processo por ilegitimidade ativa do Estado para cobrança de multa imposta ao administrador municipal pelo Tribunal de Contas estadual em face do descumprimento de normas financeiras e orçamentárias na prestação de contas anual.

Assiste razão ao recorrente.

Para a melhor compreensão da controvérsia cumpre delinear os seguintes esclarecimentos.

A atividade fiscalizatória exercida pelo Tribunal de Contas Estadual tem fundamento nos arts. 31, *caput*, §§ 1º e 4º, e 75 da Constituição Federal.

No caso específico, inexistente Conselho ou Órgão de Contas do Município de Triunfo. Daí a previsão do art. 71 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que estabelece a atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas estadual, *in verbis*:

Art. 71 - O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, **emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente.** (Vide Lei 10.683/96)

Por outro lado, importa reiterar a natureza sancionatória do título executivo, pois decorrente de multa aplicada em face de irregularidades na prestação de contas do exercício de 2000 pelo Presidente do Legislativo Municipal (fls. 62/64e).

Logo, não se trata de imputação de débito/ressarcimento ao erário, na qual se busca a recomposição do dano sofrido pelo ente público, matéria em que não há divergência acerca da legitimidade ativa do próprio ente prejudicado para cobrança dos respectivos valores.

Contudo, a questão versada nos autos suscita controvérsia entre as Turmas que compõem a Primeira Seção.

Com efeito, segundo entendimento da Primeira Turma, "o controle externo da Câmara Municipal exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, quando inexistentes os Conselhos ou Tribunais de Contas Municipais (CF, art. 31, §1º) e suas decisões



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

que resultem em imputação de débito e multa tenham eficácia de título executivo (CF, art. 71, §3º, II), **não** legitimam o ressarcimento de **verba pública municipal** (remuneração de vereador) **para competência fiscal do Estado-membro**, diante de decisão proferida pelo seu Tribunal de Contas, sem afrontar, de forma imediata, às condições da ação executiva (art. 1º da LEF e art. 3º do CPC) e, mediata, os princípios da autonomia orçamentária e financeira municipal" (REsp 1.117.685/MT, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe 11/2/10).

Assim, "O Estado **não detém legitimidade ativa para a cobrança de multa** imposta pelo Tribunal de Contas a servidor municipal, em razão de inobservância às normas de administração financeira e orçamentária, porquanto os valores recolhidos devem se destinar aos cofres do respectivo Município" (AgRg no REsp 1.065.785/RS, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe 29/10/08).

Já a Segunda Turma, em sentido contrário, consagra o entendimento segundo o qual "**As multas aplicadas pelos Tribunais de Contas Estaduais** deverão ser revertidas ao **ente público** com o qual a Corte tenha ligação, **mesmo se aplicadas contra gestor municipal**. A solução adequada é proporcionar ao próprio ente estatal a que esteja vinculado o Tribunal de Contas a titularidade do crédito decorrente da cominação da multa por ela aplicada no exercício de seu mister" (AgRg no Ag 1.333.402/RS, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe 16/11/10).

Ou seja, é conferida legitimidade ativa ao Estado para execução de multas aplicadas em face da irregular prestação de contas.

Confira-se, nesse sentido, o seguinte precedente:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. TÍTULO EXECUTIVO FORMADO NO TCE EM RAZÃO DE IRREGULARIDADES NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO. PESSOA JURÍDICA QUE MANTÉM A CORTE DE CONTAS.

1. De fato, entendia-se que a legitimidade para executar título executivo do Tribunal de Contas que condena Prefeito ao pagamento de multa em razão de irregularidades de prestação de contas era do Município.

2. No entanto, a questão foi revista por esta Turma e passou-se a considerar que as multas deverão ser revertidas ao Estado ao qual a Corte está vinculada, mesmo se aplicadas contra gestor municipal.

3. Dessarte, a legitimidade para ajuizar a ação de cobrança relativa ao crédito originado de multa aplicada a gestor municipal por Tribunal de Contas é do ente público que mantém a referida Corte - *in casu*, o Estado do Rio Grande do Sul -, que atuará por intermédio de sua Procuradoria.

4. Agravo regimental provido. (AgRg no Ag 1.286.719/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, DJe 8/10/10)

Assim, com o devido respeito, comungo do entendimento consagrado na Segunda Turma, uma vez que referida legitimidade está alicerçada no fortalecimento da própria instituição



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

competente para a fiscalização e na efetividade das suas decisões.

Nesse sentido:

(...)

7. A solução adequada é proporcionar ao próprio ente estatal ao qual esteja vinculada a Corte de Contas a titularidade do crédito decorrente da cominação da multa por ela aplicada no exercício de seu mister.

8. "Diferentemente, porém, do que até aqui foi visto, em se tratando de multa, a mesma não deve reverter para a pessoa jurídica cujas contas se cuida. Nesse caso, deve reverter em favor da entidade que mantém o Tribunal de Contas." (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes *in* Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência).

9. Não foi outra a solução preconizada pela próprio Tribunal de Contas da União, por meio da Portaria n. 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.

10. 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.

11. Este mesmo raciocínio deve ser aplicado em relação aos Tribunais de Contas Estaduais, de modo que as multas deverão ser revertidas ao ente público ao qual a Corte está vinculada, mesmo se aplicadas contra gestor municipal.

12. Dessarte, a legitimidade para ajuizar a ação de cobrança relativa ao crédito originado de multa aplicada a gestor municipal por Tribunal de Contas é do ente público que mantém a referida Corte - *in casu*, o Estado do Rio Grande do Sul -, que atuará por intermédio de sua Procuradoria. (...) (AgRg no Ag 1.286.719/RS, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, Segunda Turma, DJe 8/10/10)

Desse modo, não deve subsistir o entendimento firmado nas instâncias ordinárias, por violação à lei federal.

Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso especial, afastando a extinção do processo sem julgamento do mérito, determinar ao Juízo singular que julgue a demanda, como entender de direito.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIDÃO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2010/0229883-2 **PROCESSO ELETRÔNICO Resp 1.229.609 / RS**

Números Origem: 10700009464 70034888933 70037247525

PAUTA: 10/05/2011

JULGADO: 10/05/2011

Relator

Exmo. Sr. Ministro **ARNALDO ESTEVES LIMA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. **CÉLIA REGINA SOUZA DELGADO**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADOR : SÉRGIO SEVERO E OUTRO(S)
RECORRIDO : JUVANDIR LEOTTE PINHEIRO
ADVOGADO : JOSÉ AIRTON EHLERS E OUTRO(S)

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial para, afastando a extinção do processo sem julgamento do mérito, determinar ao Juízo singular que julgue a demanda, como entender de direito, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (Presidente) e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator.