



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2123875 - MG (2024/0045214-9)

RELATOR : **MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE**
RECORRENTE : **LUIZ PEDRO CORREA DO CARMO**
ADVOGADOS : **ORLANDO ARAGÃO NETO - MG016189**
: **ANA PAULA GANDARA REIS FERREIRA - MG152354**
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE ITUIUTABA**
ADVOGADOS : **WEDERSON ADVINCULA SIQUEIRA - MG102533**
: **MATEUS DE MOURA LIMA GOMES - MG105880**

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL DE MULTA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CABIMENTO. LEGITIMIDADE ATIVA DO ENTE PÚBLICO. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que rejeitou exceção de pré-executividade em execução fiscal proposta por município para cobrança de multa aplicada em ação de improbidade administrativa.
2. O recorrente alega nulidade da Certidão de Dívida Ativa (CDA) e da execução fiscal, sustentando que a cobrança deveria ocorrer por cumprimento de sentença, e não por execução fiscal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se é cabível a execução fiscal para cobrança de multa aplicada em sentença de improbidade administrativa e se o ente público lesado possui legitimidade ativa para tal execução.
4. Há duas questões em discussão: (i) saber se a multa civil decorrente de ato de improbidade administrativa pode ser inscrita em dívida ativa e cobrada via execução fiscal; e (ii) saber se o ente público lesado possui legitimidade ativa para propor a execução fiscal.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A execução fiscal é cabível para a cobrança de multa fixada em sentença pela prática de ato de improbidade administrativa suscetível de inscrição em dívida ativa não tributária e emissão da respectiva e indispensável Certidão de Dívida Ativa – CDA, por se tratar de "multas de qualquer origem ou natureza, excetuadas as tributárias", conforme o art. 39, § 2º, da Lei n. 4.320/1964, desde que regularmente inscrita a sentença na dívida ativa.
6. Considerando o entendimento do Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade concentrado (ADIs n. 7.042 e n. 7.043), que deu interpretação conforme sem redução de texto ao art. 17 da Lei n. 8.429/1992 (com redação dada pela Lei n. 14.230/2021) – no sentido de que o ente público lesado possui legitimidade

ativa (ordinária) para a ação de improbidade administrativa –, é de se reconhecer também a legitimidade ativa da Fazenda Pública interessada para a propositura da execução fiscal da multa fixada na sentença proveniente de ato de improbidade, sobretudo por ser a destinatária dos respectivos valores, não se aplicando o disposto no art. 13 da Lei n. 7.347/1985.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Recurso especial desprovido.

Tese de julgamento: "1. A execução fiscal é cabível para a cobrança de multas civis fixadas em sentença decorrentes de atos de improbidade administrativa, desde que instruída com a respectiva CDA. 2. A Fazenda Pública lesada possui legitimidade ativa para propor execução fiscal de multa por improbidade administrativa".

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 6.830/1980, arts. 1º e 2º; Lei n. 4.320/1964, art. 39, § 2º; Lei n. 8.429/1992, art. 17.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 7.042, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2022.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 02 de abril de 2025.

MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE, Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2123875 - MG (2024/0045214-9)

RELATOR : **MINISTRO MARCO AURÉLIO BELLIZZE**
RECORRENTE : **LUIZ PEDRO CORREA DO CARMO**
ADVOGADOS : **ORLANDO ARAGÃO NETO - MG016189**
: **ANA PAULA GANDARA REIS FERREIRA - MG152354**
RECORRIDO : **MUNICÍPIO DE ITUIUTABA**
ADVOGADOS : **WEDERSON ADVINCULA SIQUEIRA - MG102533**
: **MATEUS DE MOURA LIMA GOMES - MG105880**

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL DE MULTA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CABIMENTO. LEGITIMIDADE ATIVA DO ENTE PÚBLICO. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que rejeitou exceção de pré-executividade em execução fiscal proposta por município para cobrança de multa aplicada em ação de improbidade administrativa.
2. O recorrente alega nulidade da Certidão de Dívida Ativa (CDA) e da execução fiscal, sustentando que a cobrança deveria ocorrer por cumprimento de sentença, e não por execução fiscal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. A questão em discussão consiste em saber se é cabível a execução fiscal para cobrança de multa aplicada em sentença de improbidade administrativa e se o ente público lesado possui legitimidade ativa para tal execução.
4. Há duas questões em discussão: (i) saber se a multa civil decorrente de ato de improbidade administrativa pode ser inscrita em dívida ativa e cobrada via execução fiscal; e (ii) saber se o ente público lesado possui legitimidade ativa para propor a execução fiscal.

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A execução fiscal é cabível para a cobrança de multa fixada em sentença pela prática de ato de improbidade administrativa suscetível de inscrição em dívida ativa não tributária e emissão da respectiva e indispensável Certidão de Dívida Ativa – CDA, por se tratar de "multas de qualquer origem ou natureza, excetuadas as tributárias", conforme o art. 39, § 2º, da Lei n. 4.320/1964, desde que regularmente inscrita a sentença na dívida ativa.

6. Considerando o entendimento do Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade concentrado (ADIs n. 7.042 e n. 7.043), que deu interpretação conforme sem redução de texto ao art. 17 da Lei n. 8.429/1992 (com redação dada pela Lei n. 14.230/2021) – no sentido de que o ente público lesado possui legitimidade ativa (ordinária) para a ação de improbidade administrativa –, é de se reconhecer também a legitimidade ativa da Fazenda Pública interessada para a propositura da execução fiscal da multa fixada na sentença proveniente de ato de improbidade, sobretudo por ser a destinatária dos respectivos valores, não se aplicando o disposto no art. 13 da Lei n. 7.347/1985.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Recurso especial desprovido.

Tese de julgamento: "1. A execução fiscal é cabível para a cobrança de multas civis fixadas em sentença decorrentes de atos de improbidade administrativa, desde que instruída com a respectiva CDA. 2. A Fazenda Pública lesada possui legitimidade ativa para propor execução fiscal de multa por improbidade administrativa".

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 6.830/1980, arts. 1º e 2º; Lei n. 4.320/1964, art. 39, § 2º; Lei n. 8.429/1992, art. 17.

Jurisprudência relevante citada: STF, ADI 7.042, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 31/08/2022.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por LUIZ PEDRO CORREA DO CARMO contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Compulsando os autos, verifica-se que o executado, ora recorrente, opôs exceção de pré-executividade em desfavor do exequente Município de Ituiutaba, ora recorrido, alegando nulidade da Certidão de Dívida Ativa – CDA e, em consequência, da correlata execução fiscal proposta contra si, visto que, decorrendo o referido título de sentença condenatória proferida em Ação Civil Pública – ACP, o procedimento correto é o cumprimento de sentença.

O Juízo da execução fiscal rejeitou a referida exceção de pré-executividade.

Inconformado, o excipiente interpôs agravo de instrumento, o qual foi desprovido pela Terceira Câmara Cível do TJMG, nos termos do acórdão assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXCEÇÃO PRÉ-EXECUTIVIDADE – CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO – ART. 39, §2º DA LEI 4.320/64 – NULIDADE – NÃO COMPROVADA – SUSPENSÃO DO PROCESSO – TEMA Nº 1199 – NÃO APLICABILIDADE – DECISÃO MANTIDA. Nos termos do art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320/64, as dívidas ativas de origem não tributária, se originam dos demais créditos das fazendas públicas, definição esta que inclui, as multas de qualquer natureza. No presente caso, a CDA instrutória do feito, foi constituída visando a execução de multa de 12x o valor da remuneração recebida pelo agravante, antigo servidor municipal, à época dos fatos apurados em ação de improbidade administrativa (1.0342.11.005638-5/001), contemplando assim, o disposto pelo 39, § 2º da Lei nº 4320/64. Embora o acórdão proferido seja um título executivo judicial capaz de, por si só, ser executado via cumprimento de sentença é possível à propositura da execução fiscal pela municipalidade para a cobrança do referido crédito. O Supremo Tribunal Federal afetou o ARE 843.989 como representativo de repercussão geral – Tema 1099, determinando a suspensão do processamento dos recursos especiais, na forma do Artigo 1036 do CPC. Em 18/08/2022, o Plenário do STF julgou o recurso paradigma, com o acórdão pendente de publicação, reconhecendo a irretroatividade do regime prescricional instituído pela Lei nº 14.230/21, incidindo os novos marcos temporais somente a partir da vigência da referida norma. (e-STJ, fl. 149)

Os embargos de declaração opostos pelo demandante foram rejeitados.

Nas razões de recurso especial (e-STJ, fls. 193-200), interposto com fundamento na alínea *a* do permissivo constitucional, o recorrente assevera que houve violação aos arts. 15 da Lei n. 7.347/1985; e 17, 513 e seguintes do Código de Processo Civil de 2015.

Argumenta, em síntese, que, *"em se tratando de ação judicial movida por ente distinto do Município (no caso o MPMG), em sede de ACP por improbidade administrativa, em que se estabeleceu multa sem direcionamento prévio ao Recorrido, inexistente legitimidade e interesse desse [ente municipal] para o expediente desenvolvido e respectiva execução fiscal"* (e-STJ, fl. 196). Afirma que *"não se há aplicar ao caso o disposto no art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, mas, sim, o artigo 513 e seguintes do CPC, bem como observado o disposto nos artigos 15 da Lei 7.347/1985 e 17 do CPC [de 2015]"* (e-STJ, fl. 196). Assevera, assim, que a multa arbitrada na sentença condenatória deve ser cobrada mediante cumprimento de sentença, tal como decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, em decisão monocrática proferida nos autos do AREsp n. 1.496.511/MS.

Ressalta que *"a ilegitimidade do Recorrido é ainda mais evidente, uma vez tratar a condenação imposta na sentença da ACP de uma penalidade sancionatória, não ressarcitória, que não atrai (ao menos de forma automática), o interesse do ente local, por não versar sobre prejuízo ao erário ou situação assemelhada"* (e-STJ, fl. 197).

Em caráter subsidiário, sustenta a ofensa aos arts. 11, 489 e 1.022 do CPC /2015, caso não se considerem prequesitonados os dispositivos de lei federal apontados como violados concernentes às teses de mérito.

Contrarrazões às fls. 209-217 (e-STJ), nas quais a municipalidade recorrida aponta a incidência da Súmula 7/STJ, além de refutar as teses recursais, defendendo, notadamente, a sua legitimidade ativa para a execução fiscal.

Admitido o apelo especial na origem (e-STJ, fls. 222-223), ascenderam os autos a esta Corte Superior, com posterior distribuição a esta relatoria, por sucessão do Ministro Mauro Campbell Marques.

É o relatório.

VOTO

O propósito recursal consiste em definir **(i)** o cabimento de execução fiscal ajuizada para a cobrança de multa aplicada em sentença proferida em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, a fim de apurar a prática de ato de improbidade administrativa; e **(ii)** a legitimidade ativa do ente público interessado para propor a execução fiscal.

1. Cabimento da execução fiscal

É consabido que a execução fiscal consiste na execução judicial para a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias, disciplinada pela Lei n. 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal – LEF), a ser necessariamente instruída com a Certidão de Dívida Ativa – CDA.

A CDA, a seu turno, é proveniente de um procedimento administrativo denominado inscrição em dívida ativa, consistente no controle administrativo da legalidade, a fim de apurar a liquidez e a certeza do crédito – tributário ou não tributário – definido na Lei n. 4.320/1964, no âmbito de uma relação jurídica de direito público.

Tal inferência decorre do disposto nos arts. 1º e 2º da Lei n. 6.830/1980, assim redigidos:

Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública.

§ 2º - A Dívida Ativa da Fazenda Pública, compreendendo a tributária e a não tributária, abrange atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato.

§ 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

§ 4º - A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;

II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;

III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;

IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e

VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

§ 6º - A Certidão de Dívida Ativa conterá os mesmos elementos do Termo de Inscrição e será autenticada pela autoridade competente.

§ 7º - O Termo de Inscrição e a Certidão de Dívida Ativa poderão ser preparados e numerados por processo manual, mecânico ou eletrônico.

§ 8º - Até a decisão de primeira instância, a Certidão de Dívida Ativa poderá ser emendada ou substituída, assegurada ao executado a devolução do prazo para embargos.

§ 9º - O prazo para a cobrança das contribuições previdenciárias continua a ser o estabelecido no artigo 144 da Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. (sem grifo no original)

A Lei n. 4.320/1964 também preconiza, em seu art. 39, § 1º, que a inscrição em dívida ativa pressupõe a aferição da certeza e liquidez do crédito – na esteira do art. 2º, § 3º, da Lei de Execução Fiscal acima transcrito –, conceituando, no § 2º, as dívidas ativas tributária e não tributária, nos seguintes moldes:

Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e **Dívida Ativa não Tributária** são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. (sem grifo no original)

Segundo a inteligência que se extrai do referido § 2º, através de interpretação gramatical, a dívida ativa não tributária possui acepção ampla, podendo englobar créditos variados da Fazenda Pública provenientes da lei, do contrato ou de decisão judicial – que não se amoldem no conceito de dívida ativa tributária –, pelo explícito uso da expressão "demais créditos da Fazenda Pública", seguido da locução "tais como", enumerando, exemplificativamente, as hipóteses de dívida ativa não tributária, nas quais se inserem, com destaque: "multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias", "indenizações" e "alcances dos responsáveis definitivamente julgados".

Assim, verifica-se que a cobrança judicial dos créditos da Fazenda Pública, tributários ou não tributários, através da execução fiscal, possui grande abrangência.

Por outro lado, a satisfação das obrigações de pagar quantia reconhecidas em sentença se submete à fase de cumprimento de sentença – e não a um processo autônomo de execução –, em razão do sincretismo processual vigente no ordenamento jurídico pátrio desde o advento da Lei n. 11.232/2005.

Acerca da matéria, dispõe o CPC/2015, em seu art. 515, inciso I, que a execução dos títulos executivos judiciais – entre os quais se inserem as decisões proferidas no processo civil que reconheçam a exigibilidade de obrigação de pagar quantia, de fazer, de não fazer ou de entregar coisa – dar-se-á segundo a sua Parte Especial, Livro I, Título II (arts. 513 a 538).

A par dessas premissas, evidencia-se que o cabimento do cumprimento de sentença de obrigação de pagar quantia não exclui, por si só, a via processual da execução fiscal, facultando-se à pessoa jurídica de direito público credora a escolha do procedimento que melhor lhe aprouver, desde que, neste último (execução fiscal), inscreva o título executivo judicial líquido na dívida ativa, ensejando a emissão da respectiva e imprescindível CDA, a caracterizar os pressupostos da certeza, liquidez e exigibilidade.

Afinal, "a execução fiscal, à semelhança do que ocorre com os processos litigiosos, tem como objeto crédito líquido, certo e exigível" (REsp n. 1.177.342/RS, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 1/3/2011, DJe de 19/4/2011).

Impossibilitar a utilização da execução fiscal somente pela possibilidade de cobrança do crédito através do cumprimento de sentença caracterizaria negativa de vigência aos arts. 1º e 2º da LEF e 39, § 2º, da Lei n. 4.320/1964, que conferiram à dívida ativa não tributária vasto alcance.

Sem embargo da definição ampla da dívida ativa não tributária constante do art. 39, § 2º, da Lei n. 4.320/1964, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp n. 1.350.804/PR pelo rito do recurso repetitivo, em 12/6/2013, definiu o Tema 598, assim redigido: "à mingua de lei expressa, a inscrição em dívida ativa não é a forma de cobrança adequada para os valores indevidamente recebidos a título de benefício previdenciário previstos no art. 115, II, da Lei n. 8.213/91 que devem submeter-se a ação de cobrança por enriquecimento ilícito para apuração da responsabilidade civil".

Diante desse entendimento, sobreveio, no ano de 2017, a Medida Provisória n. 780, convertida na Lei n. 13.494/2017, a qual acrescentou o § 3º ao art. 115 da Lei n. 8.213/1991, dispondo que os créditos constituídos pelo INSS decorrentes de recebimento indevido de benefício previdenciário seriam inscritos na dívida ativa pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional.

Essa modificação legislativa ensejou a complementação do Tema n. 598 /STJ pela Primeira Seção desta Corte Superior, que, ao julgar o REsp 1.852.691/PB, em 23/6/2021, também pelo rito do recurso repetitivo, definiu o Tema n. 1.064/STJ, que se desdobrou em duas teses, assim redigidas:

- 1ª) As inscrições em dívida ativa dos créditos referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais pagos indevidamente ou além do devido constituídos por processos administrativos que tenham sido iniciados antes da vigência da Medida Provisória nº 780, de 2017, convertida na Lei n. 13.494/2017 (antes de 22.05.2017) são nulas, devendo a constituição desses créditos ser reiniciada através de notificações/intimações administrativas a fim de permitir-se o contraditório administrativo e a ampla defesa aos devedores e, ao final, a inscrição em dívida ativa, obedecendo-se os prazos prescricionais aplicáveis;
- 2ª) As inscrições em dívida ativa dos créditos referentes a benefícios previdenciários ou assistenciais pagos indevidamente ou além do devido contra os terceiros beneficiados que saibam ou deveriam saber da origem dos benefícios pagos indevidamente em razão de fraude, dolo ou coação, constituídos por processos administrativos que tenham sido iniciados antes da vigência da Medida Provisória nº 871, de 2019, convertida na Lei nº 13.846/2019 (antes de 18.01.2019) são nulas, devendo a constituição desses créditos ser reiniciada através de notificações/intimações

administrativas a fim de permitir-se o contraditório administrativo e a ampla defesa aos devedores e, ao final, a inscrição em dívida ativa, obedecendo-se os prazos prescricionais aplicáveis.

Na hipótese, tratando-se de sentença condenatória ao pagamento de multa pela prática de ato de improbidade administrativa, há perfeita subsunção do crédito exequendo ao disposto no art. 39, § 2º, da Lei n. 4.320/1964, que insere no conceito de dívida ativa não tributária "multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias", afigurando-se inquestionável a possibilidade de utilização, tanto do cumprimento de sentença, quanto da execução fiscal, para a cobrança dessa multa fixada em sentença, desde que atendidos os respectivos requisitos de cada procedimento executivo.

Na mesma linha intelectual, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira propugnam que, em se tratando de multa arbitrada em sentença condenatória pela prática de ato de improbidade administrativa, "não havendo o pagamento voluntário, o valor será incluído na dívida ativa, com a consequente expedição de certidão de dívida ativa e a devida execução fiscal" (*Improbidade administrativa: direito material e processual* – 9ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 284).

Sobressai cabível, desse modo, a propositura da execução fiscal para a cobrança da multa civil fixada em sentença que reconheça a prática de ato de improbidade administrativa, quando precedida a execução da indispensável Inscrição em Dívida Ativa do crédito exequendo.

2. Legitimidade ativa do ente municipal

Concernente à legitimidade ativa da pessoa jurídica de direito público prejudicada pela prática do ato de improbidade administrativa, estabelecia o art. 17 da Lei 8.429/1992, em sua redação original, que "a ação principal, que terá rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar".

Com o advento da Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, o legislador ordinário alterou a redação do referido art. 17 para atribuir tal legitimidade ativa exclusivamente ao Ministério Público, extinguindo, a rigor, a legitimidade do ente público lesado.

No âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n. 7.042 e n. 7.043, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento realizado pelo Tribunal Pleno em 21/8/2022, declarou a inconstitucionalidade desse dispositivo legal, para reconhecer a subsistência da legitimidade ativa da pessoa jurídica interessada, tal como previsto na redação legal originária.

Entre os principais fundamentos, é de se destacar a legitimidade ativa ordinária da pessoa jurídica de direito público lesada – que atua na defesa do seu próprio patrimônio público e abrange a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira –, ao passo que o Ministério Público, em consequência, detém apenas a legitimidade extraordinária, cujo exercício, evidentemente, não afasta a legitimação ordinária.

Eis a ementa da ADI n. 7.042:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DE REGRAS RÍGIDAS DE REGÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS CORRUPITOS PREVISTAS NO ARTIGO 37 DA CF. VEDAÇÃO À EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DO ACORDO DE NÃO PERSECUÇÃO CIVIL (CF, ARTIGO 129, §1º). LEGITIMIDADE CONCORRENTE E DISJUNTIVA ENTRE FAZENDA PÚBLICA E MINISTÉRIO PÚBLICO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ATUAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA NA DEFESA JUDICIAL DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal – ANAPE e da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE para o ajuizamento das presentes demandas, tendo em conta o caráter nacional e a existência de pertinência temática entre suas finalidades institucionais e o objeto de impugnação. Precedentes. 2. Vedação constitucional à previsão de legitimidade exclusiva do Ministério Público para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 129, §1º da Constituição Federal e, consequentemente, para oferecimento do acordo de não persecução civil. 3. **A legitimidade da Fazenda Pública para o ajuizamento de ações por improbidade administrativa é ordinária, já que ela atua na defesa de seu próprio patrimônio público, que abarca a reserva moral e ética da Administração Pública brasileira.** 4. A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade representa uma inconstitucional limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV) e a defesa do patrimônio público, com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa. 5. A legitimidade para firmar acordo de não persecução civil no contexto do combate à improbidade administrativa exsurge como decorrência lógica da própria legitimidade para a ação, razão pela qual estende-se às pessoas jurídicas interessadas. 6. A previsão de obrigatoriedade de atuação da assessoria jurídica na defesa judicial do administrador público afronta a autonomia dos Estados-Membros e desvirtua a conformação constitucional da Advocacia Pública delineada pelo art. 131 e 132 da Constituição Federal, ressalvada a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização

dessa representação judicial, nos termos de legislação específica. 7. Ação julgada parcialmente procedente para (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do caput e dos §§ 6º-A e 10-C do art. 17, assim como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do art. 17-B, da Lei 8.429/1992, na redação dada pela Lei 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil; (b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com interpretação conforme sem redução de texto, do § 20 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que não inexistente "obrigatoriedade de defesa judicial"; havendo, porém, a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica; (c) declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 14.230/2021. Em consequência, declara-se a constitucionalidade: (a) do § 14 do art. 17 da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021; e (b) do art. 4º, X, da Lei 14.230/2021. (ADI 7042, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 31-08-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2023 PUBLIC 28-02-2023, sem grifo no original)

Aliás, considerando que "para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade" (art. 17 do CPC/2015), a regra normativa vigente é a da legitimação ordinária, somente podendo pleitear direito alheio em nome próprio (legitimação extraordinária) quem esteja autorizado pelo ordenamento jurídico, nos termos do art. 18 do CPC/2015.

No tocante à legitimidade ativa para a cobrança da multa civil fixada em sentença que reconhece a prática de ato de improbidade administrativa, a doutrina é majoritária, senão uníssona, quanto à sua atribuição, também, à pessoa jurídica de direito público lesada, sob o prisma central de que a ela se destinam tais valores, não se aplicando o disposto no art. 13 da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública – LACP), segundo o qual tais montantes serão destinados a um fundo específico.

A título ilustrativo, destacam-se as seguintes lições doutrinárias:

Apesar da omissão legislativa, a doutrina é uníssona no sentido de que o destinatário do valor fixado na multa ora analisada é a pessoa jurídica de direito público lesada, aplicando-se por analogia o art. 18 da LIA e mais uma vez afastando-se, justificadamente, a aplicação do art. 13 da LACP.

(NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa: direito material e processual* - 9ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 284)

A pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito é a destinatária do valor da multa, muito embora o art. 18 da LIA faça referência apenas às sanções de ressarcimento e perda de bens e valores havidos ilicitamente (LIA, art. 18): "A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito".

(SIMÃO, Calil. *Improbidade administrativa: teoria e prática* - 4ª ed. - Leme (SP): JH Mizuno, 2019, p. 868)

Não obstante a omissão da Lei de Improbidade, o numerário arrecadado com a imposição da multa deverá ser destinado ao sujeito passivo do ato de improbidade, vale dizer, à pessoa jurídica prejudicada e que ensejou a aplicação da referida Lei ao caso. Essa conclusão preserva a harmonia do sistema, pois o art. 18 da Lei n. 8.429/1992 dispõe que "a sentença que julgar procedente a ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito". Não sendo aplicável às condenações por ato de improbidade o disposto no art. 13 da Lei n. 7.347/1985, esse haverá de ser, igualmente, o destino da multa. O sujeito passivo sempre será o ente aglutinador de todo o numerário originário do ímprobo, quer de natureza indenizatória, quer punitiva, o que é derivação direta do próprio vínculo mantido entre ambos.

(GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa* - 9ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 711-712)

A Lei n. 8.429/92 não indica a quem deverá ser destinado o valor da multa civil. Razoável que o destinatário seja a entidade prejudicada pelo ato de improbidade.

(DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa* - 2ª ed. - São Paulo: Dialética, 2014, p. 245)

Portanto, a par das premissas fixadas neste voto, a pessoa jurídica de direito público lesada possui legitimidade ativa para o ajuizamento de execução fiscal com o propósito de cobrança da multa civil decorrente da prática de ato de improbidade administrativa fixada em sentença.

3. Hipótese dos autos

No caso em apreço, as instâncias ordinárias reconheceram tanto a legitimidade ativa do ente municipal lesado pela prática do ato de improbidade administrativa, quanto o cabimento da execução fiscal contra o recorrido – para a cobrança de multa no valor de R\$ 357.514,84 (trezentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e quatorze reais e oitenta e quatro centavos), correspondente a 12 (doze) vezes o valor dos danos apurados ao erário no feito originário –, razão pela qual rejeitaram a exceção de pré-executividade oposta pelo executado, ora recorrente.

Por oportuno, confirmam-se os seguintes trechos do acórdão recorrido que corroboram tal asserção:

Versam os autos sobre execução fiscal proposta pelo Município de Ituiutaba para a cobrança de multa aplicada em ação de improbidade administrativa, no valor total de R\$ 357.514,84 (trezentos e cinquenta e sete mil quinhentos e quatorze reais e oitenta e quatro centavos), correspondente a 12x o valor dos danos apurados ao erário no feito originário.

[...]

Não obstante, tem-se que as execuções fiscais, se figuram como meio legítimo para a cobrança judicial de dívidas ativas das Fazendas Públicas.

Nesse sentido, nos termos do art. 2º, caput, da LEF:

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Além disso, o conceito de dívida ativa não tributária encontra-se previsto no §2º do art. 39 da Lei 4320/20. Confira-se:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.735, de 1979)

(...)

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

(...)

Nesses termos, de acordo com o supramencionado dispositivo legal, as dívidas ativas de origem não tributária, se originam dos demais créditos das fazendas públicas, definição esta que inclui, as multas de qualquer natureza.

No presente caso, a CDA instrutória do feito, foi constituída visando a execução de multa de 12x o valor da remuneração recebida pelo agravante, antigo servidor municipal, à época dos fatos apurados em ação de improbidade administrativa (1.0342.11.005638-5/001), contemplando assim, o disposto pelo 39, § 2º da Lei nº 4320/64.

Na esteira de tais fundamentos, **embora o acórdão proferido seja um título executivo judicial capaz de, por si só, ser executado via cumprimento de sentença é possível à propositura da execução fiscal pela municipalidade para a cobrança do referido crédito.**

(e-STJ, fls. 151-153, sem grifo no original)

Assim, estando o acórdão recorrido em conformidade com o entendimento delineado no presente voto, não merecem prosperar as razões recursais em apreço.

4. Conclusão

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2024/0045214-9

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.123.875 / MG

Números Origem: 00563858920118130342 10000222834079001 10000222834079002
10000222834079003 10342110056385001 28340870920228130000
50016166020228130342 563858920118130342

PAUTA: 01/04/2025

JULGADO: 01/04/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **MARCO AURÉLIO BELLIZZE**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : LUIZ PEDRO CORREA DO CARMO
ADVOGADO : ORLANDO ARAGÃO NETO - MG016189
ADVOGADA : ANA PAULA GANDARA REIS FERREIRA - MG152354
RECORRIDO : MUNICÍPIO DE ITUIUTABA
ADVOGADOS : WEDERSON ADVINCULA SIQUEIRA - MG102533
MATEUS DE MOURA LIMA GOMES - MG105880

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Dívida
Ativa não-tributária - Multas e demais Sanções

CERTIDÃO

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

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão e Maria Thereza de Assis Moura votaram com o Sr. Ministro Relator.

C54224515529164182191@ 2024/0045214-9 - REsp 2123875