



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0002567-08.2013.8.19.0078

APELANTE: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

APELADO: FRANCISCO CARLOS FERNADES RIBEIRO

RELATOR: DESEMBARGADOR CARLOS ALBERTO MACHADO

Ementa: DIREITO PÚBLICO. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. LEGITIMIDADE ATIVA DO ESTADO PARA COBRANÇA DE MULTAS SIMPLES (SANCIONATÓRIAS) APLICADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL. DISTINÇÃO ENTRE MULTAS REINTEGRATÓRIAS E SANCIONATÓRIAS. TEMA 642 DO STF COM ALTERAÇÃO DADA PELO JULGAMENTO DA ADPF 1.011/24. RECURSO DE APELAÇÃO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de Apelação Cível interposta pelo Estado do Rio de Janeiro contra sentença que acolheu exceção de pré-executividade apresentada pelo apelado e julgou extinta a execução fiscal sem resolução do mérito, com fundamento na ilegitimidade ativa do Estado. A execução fiscal visava à cobrança de multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) ao executado, agente público municipal, por infrações administrativas. O Estado do Rio de Janeiro busca a reforma da sentença, alegando que o Tema 642 do STF se aplicaria apenas às multas ressarcitórias, e que a ADPF 1.011 do STF teria esclarecido a legitimidade do Estado para a cobrança de multas de natureza sancionatória (multas simples) que não implicam dano direto ao erário municipal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir a natureza jurídica da multa aplicada pelo TCE/RJ ao agente público municipal (se ressarcitória, sancionatória ou de coerção) nos termos do art. 63, II e III, da LC Estadual nº 63/90; e (ii) estabelecer o ente federativo legitimado para promover a execução fiscal de tal multa, considerando o entendimento fixado no Tema 642 de Repercussão Geral do STF e sua interpretação superveniente por força do julgamento da ADPF 1011.

III. RAZÕES DE DECIDIR

JF 1





3. O Tema 642 de Repercussão Geral do STF ("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") decorreu do **julgamento do RE 1.003.433/RJ em 15/09/2021 com publicação em 13.10.2021**. 4. Antes da vigência da tese firmada no Tema 642, não havia dúvidas na jurisprudência acerca da legitimidade do Estado do Rio de Janeiro para cobrar, por meio de execução fiscal, multas sancionatórias aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro a agente público municipal, haja vista o teor da Sumula nº 299 do TJRJ (*"Nas hipóteses em que as multas impostas pelo Tribunal de Contas possuem a natureza jurídica de imputação de débito por infringência de normas da Administração Financeira e Orçamentária, decorrente de seu Poder Sancionador, a legitimidade para cobrar os créditos é da Fazenda que mantém o referido Órgão, enquanto as sanções objetivando o ressarcimento ao erário são de competência do ente público cujo patrimônio foi atingido."* Referência: Uniformização de Jurisprudência nº 0067343-91.2012.8.19.0000. **Julgamento em 15/07/2013**. Relator: Desembargador Reinaldo Pinto Alberto Filho. Votação por maioria). 5. Com o advento do Tema 642 do STF, repise-se, a partir de 13.10.2021, **houve divergência jurisprudencial**, pois que alguns julgados entendiam que, somente o Município teria legitimidade para cobrar multas de qualquer natureza aplicadas pelo TCE contra agente público municipal, considerando que o STF não houvera feito distinção entre as diversas naturezas das multas (multa - sanção; multa - coerção e multa - ressarcitória). Nesse sentido, confirmam-se as apelações cíveis nº0024211-60.2013.8.19.0028 (relator Des. Alexandre Teixeira de Souza, j. em 13.07.2023, 1ª CC de Direito Público) e nº0012190-13.2017.8.19.0028 (relator Des. Mauro Dickstein, j. em 27.07.2023, 5ª CC de Direito Público). Outros julgados faziam distinção e admitiam a legitimidade do Estado do Rio de Janeiro para cobrança de multas sancionatórias aplicadas pelo TCE ao agente público municipal. De igual modo, confirmam-se o AI nº0030372-24.2023.8.19.000 (Relatora Des. Patrícia Ribeiro Serra Vieira, j. em 26.06.2023, 2ª CC de Direito Público) e Apelação Cível nº0000929-06.2013.8.19.0056 (Relatora Des. Isabela Pessanha Chagas, j. em 24.08.2023, 5ª CC de Direito Público). 6. O julgamento da ADPF 1011 ocorrido em sessão virtual finalizada em 28.06.2024 e com trânsito em julgado em 09.08.2024, tendo como Relator o Ministro Gilmar Mendes, promoveu uma releitura e complementação do Tema 642, distinguindo as espécies de multas aplicáveis. 7. Multas de natureza sancionatória ou "multas simples", aplicadas por infrações administrativas que não configuram dano



direto e quantificável ao erário municipal, conferem ao Estado a legitimidade ativa para a cobrança. **8.** Observe-se a nova redação do Tema 642: “1. 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. 2. 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”. **9.** A multa objeto da execução fiscal, fundamentada no art. 63, II e III, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, possui natureza sancionatória, pois decorre de infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive editais de licitação, de que resulte, ou possa resultar, dano, ao erário. **10.** Não há comprovação nos autos de que o procedimento administrativo teria se prestado a verificar valores a serem ressarcidos ao erário, mas, tão somente, apurar a legalidade do ato praticado por agente público municipal, sendo certo que a exceção de pré-executividade não admite dilação probatória, conforme o Enunciado nº 393 da Súmula do STJ. **11.** A jurisprudência do STJ e do TJRJ (Súmula nº 299/TJRJ, ainda em vigor) já reconhecia, em diversos precedentes, a distinção entre multas sancionatórias e reparatórias, e a legitimidade do Estado para a cobrança das primeiras. Entendimento agora reafirmado e consolidado pelo julgamento da ADPF 1.011. **12.** O Tema 642, com a complementação dada pelo julgamento da ADPF 1.011, tem incidência imediata, respeitadas as decisões já transitadas em julgado.

IV. DISPOSITIVO E TESE

13. Recurso provido. Sentença de primeiro grau anulada. Legitimidade ativa do Estado do Rio de Janeiro reconhecida para a cobrança, por meio de execução fiscal, de multas simples de natureza sancionatória aplicadas pelo TCE a agente público municipal. Prosseguimento da execução no juízo de origem.

Tese de julgamento: “1. O Estado-membro é parte legítima para a execução de créditos oriundos de multas simples, de natureza sancionatória, aplicadas por seus Tribunais de Contas a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou do descumprimento dos deveres de colaboração legalmente impostos. 2. O Tema 642 do STF, que estabelece a legitimidade do Município prejudicado, é inaplicável às hipóteses



em que inexista dano direto ao erário municipal, conforme a interpretação complementar firmada no julgamento da ADPF 1011, que distingue a natureza das multas aplicadas pelos Tribunais de Contas."

Dispositivos relevantes citados: CPC/2015, art. 485, IV, art. 85, § 2º, art. 932, IV; LC Estadual 63/90, art. 63, II; (Tema 642 de Repercussão Geral).

Jurisprudência relevante citada: Súmula 299 do TJRJ; Súmula nº 393 do STJ; RE 1.003.433/RJ; ADPF 1011/24 - STF; STJ, AgInt no AgInt no AREsp: 2038278 RS 2021/0386966-2, Data de Julgamento: 15/08/2022, T4 - Quarta Turma; TJRJ, 0000267-63.2018.8.19.0057, Apelação. Des(a). Maria Teresa Pontes Gazineu - Julgamento: 13/08/2026 - Quinta Câmara De Direito Público; TJRJ, 0003280-33.2014.8.19.0050 - Apelação. Des(a). Fernando Marques De Campos Cabral Filho - Julgamento: 02/02/2026 - Quarta Câmara De Direito Público; TJRJ, 0001144-34.2022.8.19.0066 - Apelação. Des(a). Carlos Alberto Menezes Direito Filho - Julgamento: 31/07/2025 - Quarta Câmara De Direito Público.

DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se, na origem, de Ação de Execução Fiscal ajuizada pelo **ESTADO DO RIO DE JANEIRO** em face de **FRANCISCO CARLOS FERNADES RIBEIRO**, visando à cobrança de crédito referente à multa imposta ao executado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por infringência do inciso II e III do art. 63 da Lei Complementar nº 63/90 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro) no valor de R\$6.789,97 63 à data da distribuição.

Mandado de citação (index 000009).

Juntada de Certidão negativa (index 000012).

Petição do Estado do Rio de Janeiro requerendo a renovação do(s) ato(s) citatório(s) por Oficial de Justiça no endereço anexo; 2) Caso a citação seja positiva, após transcorrido in albis o prazo de 5 (cinco) dias para pagar a dívida ou garantir a execução, a penhora de dinheiro, na forma eletrônica, por meio do sistema BacenJud, em contas correntes e/ou investimentos existentes em nome do(s) executado(s), até o limite do valor do



débito; 3) Caso negativa a citação , o arresto, na forma eletrônica , por meio do sistema BacenJud, em contas correntes e/ou investimentos existentes em nome do(s) executado(s), até o limite do valor do débito. Requer ainda, o apensamento dos presentes autos nos autos da Execução Fiscal nº 0003145-68.2013.8.19.0078. (index 000015).

Mandado de citação (index 000035).

Juntada de Certidão positiva (index 000036).

Petição do Estado de index 000038, requerendo a penhora eletrônica de ativos financeiros do Executado.

O Executado apresentou exceção de pré-executividade em index 000041/46, em que o Excipiente alega, em síntese, a ilegitimidade ativa *ad causam* do Estado do Rio de Janeiro para promover a cobrança dos créditos oriundos de multas aplicadas pelo TCE, com amparo no Tema 642 do STF, bem como a prescrição intercorrente do crédito executado.

Em index 000053/58, manifestou-se o Exequente, em síntese, defendendo sua legitimidade ativa, pois a multa não foi aplicada em razão de danos causados ao erário municipal, mas sim por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar, logo, o Estado do Rio de Janeiro é parte legítima para a execução do crédito decorrente, de modo que o presente caso destoa do que decidido no tema 642 do STF. Além disso, sustenta a inoccorrência da prescrição intercorrente na presente execução fiscal, nos termos do que dispõe o Artigo 40 da Lei nº 6830/80 (LEF) e da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Sobreveio sentença (index 000061/62), que acolheu a exceção de pré-executividade apresentada pelo executado e julgou extinta a execução fiscal, sem resolução do mérito, nos seguintes termos:

“(…) Da análise dos autos verifico que na presente hipótese é aplicável o entendimento consolidado através do Tema 642 do STF, através do qual foi 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."



(...)

Sendo assim, tendo em vista que o exequente não logrou êxito em comprovar nos autos sua alegação no sentido de que a referida multa não teria sido imposta em razão de danos causados ao erário municipal, forçoso reconhecer a sua ilegitimidade ativa para a propositura da presente execução.

*Isso posto, acolho a Exceção de Pré-Executividade, declaro a nulidade da CDA que embasa a presente Execução e JULGO EXTINTA a Execução Fiscal na forma do artigo 924, inciso I, do Código de Processo Civil. Condeno o Exequente ao pagamento de honorários advocatícios da parte ex adversa, no percentual de 10% sobre o valor da causa. Sem condenação de custas, em face da isenção em favor da Fazenda Pública.
P.R.I.”*

Irresignado, o Estado do Rio de Janeiro interpôs recurso de Apelação (index 000070/75), reiterando os argumentos de sua resposta, e repisando que o Tema 642 se restringiria às multas de caráter ressarcitório, pugnando pela reforma da sentença para que sua legitimidade ativa fosse reconhecida e a execução fiscal pudesse prosseguir.

Assim, alega que as distinções entre o Tema 642 e a multa-sanção disposta no caso ora em exame. As multas sancionatórias aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por se tratarem de sanções administrativas decorrentes da inobservância da legislação pelo infrator, são de titularidade do Estado, que detém legitimidade para figurar no polo ativo da presente execução fiscal. Razões estas que comprovam a necessidade de reforma da sentença.

O Apelado apresentou contrarrazões ao recurso (index 000083/86), manifestando-se pela manutenção integral da sentença recorrida, reforçando a argumentação de o Estado não tem legitimidade para cobrar multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado, em processos administrativos, sem distinção entre natureza da multa para incidência do Tema 642, além de reiterar a alegação de prescrição intercorrente.

É o relatório. Decido.

Presentes os requisitos extrínsecos e intrínsecos de admissibilidade recursal, o recurso deve ser conhecido.



Cinge-se a controvérsia recursal à análise da legitimidade ativa do Estado do Rio de Janeiro para ajuizar execução fiscal decorrente de multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/RJ) a agente público municipal, frente ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 642 de Repercussão Geral.

A sentença recorrida julgou extinta a execução fiscal, acolhendo a exceção de pré-executividade apresentada pelo Apelado, sob o fundamento de ilegitimidade ativa do Estado. Para tanto, fundamentou sua decisão no Tema 642 do STF.

O Estado do Rio de Janeiro, ora Apelante, sustenta que o Tema 642 seria aplicável apenas às multas de caráter ressarcitório, não abrangendo as multas-sanção e multas-coerção, cuja cobrança caberia ao ente federativo que mantém o Tribunal de Contas.

De início, registre-se que o processo administrativo, que deu origem à Certidão de Dívida Ativa (CDA) em questão, teve início em 2013.

A CDA foi expedida em 30.08.2012 com fulcro **nos incisos II e III, do art. 63 da Lei Complementar 63/90**, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

Constata-se que, à época da propositura da ação de execução, a compreensão da legitimidade para cobrança de multas por infrações à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que não configuravam diretamente ressarcimento ao erário municipal e aplicadas ao agente público municipal pelo TCE/RJ, inclinava-se para a titularidade do Estado, ao qual está vinculado o Tribunal de Contas, haja vista o teor da Súmula 299 do TJRJ:

*Súmula n.º. 299: “Nas hipóteses em que as multas impostas pelo Tribunal de Contas possuem a natureza jurídica de imputação de débito por infringência de normas da Administração Financeira e Orçamentária, decorrente de seu Poder Sancionador, a legitimidade para cobrar os créditos é da Fazenda que mantém o referido Órgão, enquanto as sanções objetivando o ressarcimento ao erário são de competência do ente público cujo patrimônio foi atingido.” Referência: Uniformização de Jurisprudência n.º 0067343-91.2012.8.19.0000. **Julgamento em 15/07/2013.** Relator: Desembargador Reinaldo Pinto Alberto Filho. Votação por maioria. (grifei).*



Posteriormente, quando do julgamento do RE 1.003.433/ RJ com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fixou tese que deu ensejo ao Tema 642.

O julgamento do RE 1.003.433/RJ teve a seguinte ementa:

RE 1003433 / RJ - RIO DE JANEIRO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Mín. MARCO AURÉLIO

Redator(a) do Acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 15/09/2021

Publicação: 13/10/2021

Órgão julgador: Tribunal Pleno

*"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 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."** (grifos nossos)*





A proposição inicial do **Tema 642** foi, portanto, assim proferida:

Tema 642 - Definição do legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada pelo Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal.

Tese 1. O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada pelo Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal. (grifos nossos)

A redação original do Tema 642 do STF suscitou divergência na jurisprudência com possível interpretação no sentido de ser o Município o único legitimado a cobrar qualquer multa aplicada pelo TCE/RJ a agente público municipal, independentemente de sua natureza, pois que não tratou de distinguir a natureza da multa.

Nessa toada, todo prejuízo proveniente de uma conduta ilegal implicaria em prejuízo ao Município, a despeito do Tema 642 se referir expressamente aos danos causados “ao erário municipal”.

Confirmam-se os seguintes julgados reconhecendo ser o Município legitimado à cobrança das multas: 0024211-60.2013.8.19.0028 (relator Des. Alexandre Teixeira de Souza, j. em 13.07.2023, 1ª CC de Direito Público) e 0012190-13.2017.8.19.0028 (relator Des. Mauro Dickstein, j. em 27.07.2023, 5ª CC de Direito Público).

Em contrapartida, observem-se os seguintes julgados reconhecendo legitimidade ao Estado do Rio de Janeiro: AI 0030372-24.2023.8.19.000 (Relatora Des. Patrícia Ribeiro Serra Vieira, j. em 26.06.2023, 2ª CC de Direito Público) e Apelação Cível 0000929-06.2013.8.19.0056 (Relatora Des. Isabela Pessanha Chagas, j. em 24.08.2023, 5ª CC de Direito Público).

Frise-se que o julgamento do **RE 1003433 / RJ - RIO DE JANEIRO**, que deu ensejo ao Tema 642, ocorreu em 15.09.2021 e publicação em 13.10.2021.

Vigorava, como ainda, vigora a Súmula 299 do TJRJ.



A superveniente decisão proferida na **ADPF 1011/24**, tendo como Relator o Ministro Gilmar Mendes, veio a esclarecer e limitar o alcance do Tema 642, estabelecendo uma distinção fundamental na natureza das multas aplicadas pelos Tribunais de Contas.

Nesse aspecto, assevera o Estado, em suas ponderações de fls. 344/345 (indexador 344), que as multas devem ser diferenciadas segundo sua natureza, a conferir:

(...) "São três as espécies de multas aplicáveis pelos tribunais de contas: 1) multa-sanção; 2) multa-ressarcitória; 3) multa-coerção; A multa-sanção decorre do julgamento de contas irregulares, procedência de representações ou denúncias, apurações de irregularidades em auditorias, por exemplo, estando atrelada à responsabilização-sanção de agentes que cometem infração administrativa sob a jurisdição da esfera controladora.[1] A multa-ressarcitória de que trata a parte final do inciso VIII do artigo 71 da CF decorre de uma responsabilização-reparação, ligada à existência de dano ao erário. Noutro dizer, referida multa tem a mesma natureza reparatória do principal, que é o dano ao erário quantificado a ser ressarcido, e supõe a existência desse (vide artigo 92 do Código Civil).[2] A multa-coerção, que tem a sua razão de existir vinculada à necessidade de se conferir eficácia à atuação da corte de contas, bem jurídico por ela tutelado, estando atrelada, pois, à responsabilização-sanção de agentes públicos que criem embaraço ao exercício das fiscalizações, descumprem diligências, negam o acesso a informações e documentos, negligenciam o envio periódico de dados da gestão, a publicação de demonstrativos obrigatórios.[3] [...] Logo, o Tema 642 deve ser conjugado com a redação do inciso VIII e §3º do artigo 71 da CF, alcançando tão-somente a multa-ressarcitória, pois somente a multa-ressarcitória possui natureza acessória, a acompanhar o principal, que é o dano causado a ser ressarcido. Nesse sentido, foi consignado no inteiro teor do acórdão que dá suporte à tese fixada que o tema é limitado. Isso porque o debate levado ao pretório excelso não inclui as multas de natureza exclusivamente sancionatória, que decorrem do poder sancionador típico do Tribunal de Contas do Estado." (grifos nossos)

No julgamento da ADPF 1101/24, ocorrido em sessão virtual finalizada em 28.06.2024 e com trânsito em julgado em 09.08.2024, o Supremo Tribunal Federal enfrentou a matéria e entendeu possuir o Estado legitimidade para a cobrança das chamadas "multas simples" (natureza sancionatória). Extraí-se a ementa nos seguintes termos:



**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
1.011/24 – PE - RELATOR: MIN. GILMAR MENDES**

*“Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Ato lesivo consubstanciado em decisões judiciais oriundas do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Cabimento. Preenchimento da subsidiariedade. Natureza constitucional da controvérsia. 3. No julgamento do RE 1.003.433/RJ, tema 642 da repercussão geral, a Corte restringiu-se a examinar a questão da multa aplicada pelo Tribunal de Contas em razão de prática lesiva à Fazenda Pública municipal. Distinção entre aquela hipótese e a presente. Exame, no caso, da legitimidade para execução de multa simples imposta por Corte de Contas. 4. **Diferenciação entre 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. A sancionatória consiste na aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis em razão de determinadas condutas previstas em lei. 5. Possibilidade de agrupamento das sanções patrimoniais de acordo com as seguintes modalidades de responsabilidade financeira: (a) imposição do dever de recomposição do erário (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. 6. Entendimento firmado no RE 1.003.433/RJ, tema 642 da repercussão geral. Atribuição aos Municípios prejudicados de 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, bem como em relação à decisão que, no mesmo contexto e em decorrência do prejuízo causado ao erário, aplica multa proporcional ao servidor público municipal. 7. Legitimidade do Estado para executar crédito decorrente de multas simples aplicadas 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. Precedentes. 8. Pedido julgado procedente.***



(...)

*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.*

(...)

*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) **praticuem atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial**; (c) **praticuem 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.*

(...)

*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.”*

Por conseguinte, o **Tema 642** passou a ter a redação original complementada nos seguintes termos:

*"Tese: 1. 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. 2. **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” (grifos nossos)

Observe-se que, dentre as hipóteses que integram o conceito de multa simples, aquelas elencadas nas letras “b” e “c” (“*praticuem atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; pratiquem atos ilegítimos ou antieconômicos, dos quais resultem, ou possam resultar, dano ao erário*”) guardam integral correspondência com as previstas no art. 63, II e III, da LC-RJ 63/90, que fundamenta a Execução Fiscal de que tratam os presentes autos:

“Art. 63. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até cem vezes o maior piso salarial estadual aos responsáveis por: (...)

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

III - ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive editais de licitação, de que resulte, ou possa resultar, dano, ao erário”

Assim, segundo a interpretação complementada do Tema 642, advinda da ADPF 1011, para este tipo de multa (chamada “multa simples” ou sancionatória), o Estado do Rio de Janeiro, ao qual está vinculado o TCE/RJ, detém a plena legitimidade ativa para sua cobrança.

A multa, aqui, não visa à recomposição de um dano específico ao Município, mas sim à punição de uma irregularidade administrativa.

Veja-se que o inciso III do art. 63 da LC-RJ 63/90 não se restringe ao caso de concretização de dano ao erário municipal, admitindo a aplicação da sanção pelo potencial danoso do ato “ilegal, ilegítimo ou antieconômico”.

Portanto – diferentemente do que ocorre quando a multa tem fundamento no artigo 62¹ da referida Lei Complementar Estadual, em que se pressupõe a concretização de dano ao erário, imputado ao agente responsável – neste caso, o acolhimento à tese do

¹ Art. 62 - Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal de Contas aplicar-lhe multa de até 100% (cem por cento) vezes do dano causado ao erário.



excipiente não prescindiria da comprovação de que a decisão do TCE-RJ, em que foi penalizado, tenha apontado a caracterização de prejuízo ao Município; inobstante, nada há nos autos que o corrobore.

Tal prova incumbiria ao Executado, haja vista que os atos administrativos, inclusive de natureza fiscal, gozam de presunção de legitimidade, que, conquanto relativa, apenas cede frente à apresentação de elementos de elucidação fática aptos a contrariá-la.

Destarte, a prova documental não indica que o processo administrativo tinha por escopo a apuração de eventual dano financeiro ao município, mas sim, infração à legislação de regência, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial ou ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive editais de licitação.

Nessa linha de raciocínio, não há comprovação nos autos de que o referido procedimento administrativo teria se prestado a verificar valores a serem ressarcidos ao erário, mas, tão somente, apurar a legalidade do ato praticado por agente público municipal, sendo certo que a exceção de pré-executividade não admite dilação probatória, conforme o Enunciado nº 393² da Súmula do STJ.

A **jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro** que, em momentos anteriores, já reconhecia a distinção entre multas punitivas e reparatórias, e conseqüentemente, a legitimidade do Estado para cobrar as multas punitivas, se consolida com o julgamento da ADPF 1011/24.

Nesse sentido:

Direito Constitucional e Processual Civil. Apelação. Execução fiscal. Multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado a agente público municipal. Art. 63, III, da Lei Complementar Estadual nº 63/1990. Multa simples. Legitimidade ativa do Estado do Rio de Janeiro. Exceção de pré-executividade. Necessidade de dilação probatória. Anulação da sentença. Recurso provido.

I. CASO EM EXAME

² “A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória.” (Súmula 393, Primeira Seção, julgado em 23/09/2009, DJe 07/10/2009)





Apelação cível apresentada pelo Estado do Rio de Janeiro contra sentença que, acolhendo exceção de pré-executividade, extinguiu execução fiscal destinada à cobrança de multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro a ex-prefeito municipal, ao fundamento de ilegitimidade ativa do Estado, por entender que o crédito pertenceria ao Município supostamente prejudicado.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

Há duas questões em discussão: (i) definir se o Estado do Rio de Janeiro possui legitimidade para executar multa aplicada pelo TCE-RJ com fundamento no art. 63, III, da Lei Complementar Estadual nº 63/1990; e (ii) estabelecer se a alegação de ilegitimidade ativa poderia ser acolhida em exceção de pré-executividade, que não admite dilação probatória.

III. RAZÕES DE DECIDIR

O precedente vinculante firmado pelo STF no Tema 642, com a revisão promovida no julgamento da ADPF nº 1.011, distingue as multas de natureza ressarcitória das multas simples, atribuindo ao Estado-membro legitimidade para executar créditos decorrentes destas últimas.

A multa prevista no art. 63, III, da Lei Complementar Estadual nº 63/1990 admite incidência pela prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte, ou possa resultar, dano ao erário, não exigindo, portanto, dano efetivamente concretizado.

A conclusão pela ilegitimidade ativa do Estado dependeria da demonstração de que a decisão do Tribunal de Contas reconheceu dano efetivo ao erário municipal, circunstância não comprovada nos autos.

Os atos administrativos gozam de presunção relativa de legitimidade, incumbindo ao executado o ônus de produzir prova apta a afastar essa presunção.

A exceção de pré-executividade somente admite matérias cognoscíveis de plano, sendo incabível quando a controvérsia exige produção probatória, conforme a Súmula nº 393 do STJ.



IV. DISPOSITIVO E TESE

Recurso provido. Sentença anulada.

Tese de julgamento: 1. O Estado-membro possui legitimidade para executar multa simples aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, nos termos da tese fixada pelo STF na revisão do Tema 642 realizada na ADPF nº 1.011. 2. O fundamento legal que embasou a aplicação da multa em desfavor do ora apelado, pelo TCE-RJ, art. 63, III, da Lei Complementar Estadual nº 63/1990, refere a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, e não se restringe à hipótese de concretização de dano ao erário, pelo que não afasta a legitimidade ativa do Estado do Rio de Janeiro. 3. A alegação de ilegitimidade ativa fundada na existência de dano efetivo ao erário municipal exige demonstração fática, não realizada, nestes autos, e não pode ser acolhida em exceção de pré-executividade quando depende de dilação probatória.

Dispositivos relevantes citados: Lei Complementar Estadual nº 63/1990, arts. 62 e 63, III; Súmula nº 393 do STJ.

Jurisprudência relevante citada: STF, Tema 642 da Repercussão Geral (RE nº 1.003.433); STF, ADPF nº 1.011; TJRJ, Apelação nº 0003280-33.2014.8.19.0050, Rel. Des. Fernando Marques de Campos Cabral Filho, Quarta Câmara de Direito Público, j. 02.02.2026; TJRJ, Apelação nº 0001144-34.2022.8.19.0066, Rel. Des. Carlos Alberto Menezes Direito Filho, Quarta Câmara de Direito Público, j. 31.07.2025; TJRJ, Apelação nº 0028424-73.2021.8.19.0014, Rel. Des. Sérgio Seabra Varella, Quarta Câmara de Direito Público, j. 10.04.2025. (0000267-63.2018.8.19.0057 - APELAÇÃO. Des(a). MARIA TERESA PONTES GAZINEU - Julgamento: 13/08/2026 - QUINTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 16ª CÂMARA CÍVEL))

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA APLICADA PELO TCE A AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL. ART. 63, III, DA LEI COMPLEMENTAR RJ Nº 63/1990. TEMA 642 DO STF. ADPF 1011/PE.





*LEGITIMIDADE DO ESTADO PARA A COBRANÇA DE MULTA SIMPLES.
RECURSO PROVIDO.*

I. CASO EM EXAME:

1. Apelação Cível interposta em face de decisão que extinguiu a Execução Fiscal que tinha como objeto a exigência de multa aplicada pelo TCE a agente público municipal, com fundamento no art. 63, III, da Lei Complementar RJ nº 63/1990.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:

2. A controvérsia consiste em definir se o Estado possui legitimidade para a cobrança de multa aplicada pelo TCE a agente público municipal, com fundamento no art. 63, III, da Lei Complementar RJ nº 63/1990, à luz do Tema 642 do STF e da ADPF 1011/PE.

III. RAZÕES DE DECIDIR:

3. O Tema 642 do STF, com as alterações acrescidas por ocasião do julgamento da ADPF 1011/PE, estabeleceu a distinção entre as modalidades de responsabilização financeira imputáveis pelos Tribunais de Contas aos agentes públicos.

4. Leitura do inteiro teor do acórdão do Supremo, que revela que a alteração teve por fundamento, a relevância da distinção entre a natureza das modalidades de responsabilização financeira imputáveis pelos Tribunais de Contas aos agentes públicos, que podem ter caráter reintegratória ou sancionatória, sendo este o critério balizador para a definição do ente público legitimado para a cobrança da verba, cabendo aos Estados, conforme assentado, a cobrança das multas simples.

5. Dentre as hipóteses que integram o conceito de multa simples, está aquela elencada na letra c) (praticarem atos ilegítimos ou antieconômicos, dos quais resultem, ou possam resultar, dano ao erário) que guarda integral correspondência com a prevista no art. 63, III, da LC-RJ 63/90 (ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive editais de licitação, de que resulte, ou possa resultar, dano, ao erário), e que fundamenta a Execução Fiscal de que tratam os presentes autos.





6. Legitimidade do Estado para a cobrança de multa simples, modalidade na qual se subsume a infração que fundamenta a CDA, é reconhecida.

IV. DISPOSITIVO:

7. Recurso conhecido e provido. Sentença reformada, para rejeitar a objeção de pré-executividade. Determinação de retorno dos autos à origem, para o prosseguimento da execução fiscal.

Dispositivos Relevantes Citados: Art. 63, III, da LC-RJ 63/90.

Jurisprudência Relevante Citada: STF, ADPF 1011/PE; STF, RE 1.003.433; STF, Tema 642.; 0001144-34.2022.8.19.0066 - APELAÇÃO. Des(a). CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO FILHO - Julgamento: 31/07/2025 - QUARTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO; 0028424-73.2021.8.19.0014 - APELAÇÃO. Des(a). SÉRGIO SEABRA VARELLA - Julgamento: 10/04/2025 - QUARTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO. (0003280-33.2014.8.19.0050 - APELAÇÃO. Des(a). FERNANDO MARQUES DE CAMPOS CABRAL FILHO - Julgamento: 02/02/2026 - QUARTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 7ª CÂMARA CÍVEL))

Ementa. DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL EXECUÇÃO FISCAL. MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO PROCESSO POR ILEGITIMIDADE DO ESTADO. IRRESIGNAÇÃO RECURSAL DO EXEQUENTE/EXCEPTO. PROVIMENTO AO RECURSO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível objetivando a reforma de sentença que acolheu exceção de pré-executividade e extinguiu a execução fiscal, sem resolução de mérito, sob o fundamento de ilegitimidade ativa do Estado.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em analisar se o Estado do Rio de Janeiro tem legitimidade para executar multas aplicadas por seu Tribunal de Contas a agente público municipal.



III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Multa aplicada pelo Tribunal de Contas Estadual em face de agente público municipal com supedâneo no art. 63, III, da Lei Complementar Estadual nº 63/1990, de natureza sancionatória.

4. Aplicação da Súmula nº 299 do TJRJ: "Nas hipóteses em que as multas impostas pelo Tribunal de Contas possuem a natureza jurídica de imputação de débito por infringência de normas da Administração Financeira e Orçamentária, decorrente de seu Poder Sancionador, a legitimidade para cobrar os créditos é da Fazenda que mantém o referido Órgão, enquanto as sanções objetivando o ressarcimento ao erário são de competência do ente público cujo patrimônio foi atingido."

5. Configurada a legitimidade do Estado do Rio de Janeiro para 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. Observância do Tema 642 STF com as alterações advindas do julgamento da ADPF 1011/PE.

6. Reforma da sentença que se impõe para reconhecer a legitimidade do Estado do Rio de Janeiro e determinar o regular prosseguimento da execução fiscal.

IV. DISPOSITIVO

7. Provimento ao recurso.

Dispositivo relevante citado: 5º, inciso LV, da Constituição Federal; art. 10 do CPC; inciso IV, art. 63, III, da Lei Complementar nº 63/1990 (Lei Orgânica do TCE-RJ).

Jurisprudência relevante citada: STF, (Tema de Repercussão Geral nº 642) STF, RE 1003433, Ministro Relator Marco Aurélio, Ministro Relator p/ Acórdão Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 15.09.2021; STF, ADPF 1011, Ministro Relator Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. em 01.07.2024; TJRJ, AC nº 0000209-75.2004.8.19.0049, Des. Rel. Mauro Dickstein, Quinta Câmara de





Direito Público (Antiga 16ª Câmara Cível), j. em 10.10.2024; TJRJ, AC n.º 0002980-74.2013.8.19.0028, Des(a). Rel(a). Érica de Paula Rodrigues da Cunha, Segunda Câmara de Direito Público (Antiga 10ª Câmara Cível), j. em 27.11.2024; e TJRJ, Súmula 299. (0001144-34.2022.8.19.0066 - APELAÇÃO. Des(a). CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO FILHO - Julgamento: 31/07/2025 - QUARTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 7ª CÂMARA CÍVEL))

Isto posto, forçoso concluir que, a princípio, o processo administrativo impugnado restou adstrito à multa de caráter sancionatório, não se antevendo qualquer penalidade ou obrigação de fazer com vistas à recomposição do patrimônio financeiro municipal.

Não obstante, deixou o executado de cumprir o seu ônus processual, no sentido de demonstrar o suposto vício a macular a CDA, especialmente, quanto à tipicidade do feito ao disposto no Tema 642 do STF, não sendo viável, diante da via processual por ele escolhida, a dilação probatória.

Por esse motivo, conclui-se pela legitimidade do Estado do Rio de Janeiro para efetuar a cobrança.

Diante do exposto, deve ser dado provimento ao recurso para anular a sentença que acolheu a exceção de pré-executividade e extinguiu o feito sem resolução ao mérito, ante o reconhecimento da ilegitimidade do exequente, dando-se o regular prosseguimento ao executivo fiscal de origem.

Frise-se que eventual pronunciamento acerca da existência ou não de prescrição intercorrente deve se dar pelo juízo de origem, sob pena de supressão de instância, uma vez que a matéria não foi ainda apreciada em primeiro grau.

Por fim, o recurso comporta julgamento monocrático, nos termos do art. 932³, V, “b”, do Código de Processo Civil e da Súmula nº 168 deste Tribunal de Justiça, segundo a

³CPC. Art. 932. Incumbe ao relator: (...) V - depois de facultada a apresentação de contrarrazões, dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a: (...) b) acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos; c) entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência;



qual “O relator pode, em decisão monocrática, declarar a nulidade de sentença ou decisão interlocutória”.

Ante o exposto, **DOU PROVIMENTO** ao recurso interposto pelo Estado do Rio de Janeiro, de forma monocrática, com fundamento no art. 932, V, “b”, do CPC e Súmula 168 do TJRJ, a fim de **ANULAR** a sentença e determinar o regular prosseguimento da execução fiscal, reconhecendo-se a legitimidade ativa do Estado do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital

DESEMBARGADOR CARLOS ALBERTO MACHADO
Relator

