

APELAÇÃO CÍVEL - PROCESSO Nº 0002757-53.2015.8.19.0028
3ª VARA CÍVEL DE MACAÉ (CENTRAL DE DÍVIDA ATIVA)
APELANTE: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
APELADO: RIVERTON MUSSI RAMOS
RELATORA: DES. JACQUELINE LIMA MONTENEGRO

APELAÇÃO CÍVEL. REEXAME DETERMINADO PELA TERCEIRA VICE-PRESIDÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL PROPOSTA PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. EXTINÇÃO DO PROCESSO POR ILEGITIMIDADE ATIVA. MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS EM FACE DE EXPREFEITO EM DECORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO MUNICIPAL. PRIMEIRO JULGAMENTO COLEGIADO NO QUAL SE NEGOU PROVIMENTO AO APELO POR RECONHECIMENTO DE QUE A CORTE DE CONTAS APLICARA A MULTA EM RAZÃO DE DANO SOFRIDO PELO ENTE MUNICIPAL. REVISÃO DO TEMA Nº 642 PELO STF NO JULGAMENTO DA ADPF Nº 1011/PE, AFIRMANDO A EXISTÊNCIA MULTAS SANCIONATÓRIAS E REPARATÓRIAS, COM REFLEXO NA LEGITIMIDADE PARA COBRANÇA, QUE NÃO MODIFICA A CONCLUSÃO ALCANÇADA PELO COLEGIADO DESTA 1ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO. ENTENDIMENTO QUE JÁ ERA RECONHECIDO POR ESTE TRIBUNAL NA SÚMULA Nº 299. JUÍZO DE RETRATAÇÃO NEGATIVO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO.

Vistos, relatados e discutidos, em sede de reexame determinado pela 3ª Vice-Presidência, estes autos de apelação cível, **Acordam** os Desembargadores que compõem a 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça, por unanimidade de seus votos em **MANTER O ACÓRDÃO DO ÍNDEX 245**, nos termos do voto da Relatora.

Trata-se de reexame determinado pela Terceira Vice-Presidência, na forma do art. 1.030, II do CPC, da Apelação Cível interposta pelo ESTADO DO RIO DE JANEIRO em face da sentença proferida pelo Juízo da 3ª Vara Cível de Macaé (Central de Dívida Ativa) que acolhera preliminar de ilegitimidade ativa suscitada pelo executado RIVERTON MUSSI RAMOS, e, assim, declarara a nulidade da CDA para, na sequência, extinguir sem resolução do mérito a execução fiscal proposta pelo ente público e condenar este ao pagamento de honorários advocatícios fixados em 10% (dez por cento) do valor da causa (índices 103, 114 e 476).

No primeiro julgamento, o Colegiado desta 1ª Câmara de Direito Público negou provimento ao apelo do ESTADO DO RIO DE JANEIRO. O Acórdão foi assim ementado (índice 245):

“APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL PROPOSTA PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS EM FACE DE EX-PREFEITO EM DECORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO MUNICIPAL. SENTENÇA QUE, ACOLHENDO EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE, EXTINGUE O PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO POR ILEGITIMIDADE ATIVA. CRÉDITO DE MULTAS APLICADAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM FACE DE AGENTES PÚBLICOS POR DANOS AO ERÁRIO MUNICIPAL PERTENCEM AOS MUNICÍPIOS, OS QUAIS DETÊM LEGITIMIDADE PARA A COBRANÇA. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO STF NO TEMA Nº 642 (RE nº 1003433/RJ). MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.”

A Decisão Colegiada foi mantida no julgamento dos embargos de declaração interpostos pelo ESTADO-APELANTE (índices 263 e 371).

O ESTADO DO RIO DE JANEIRO interpôs recurso extraordinário, no índice 380, aduzindo em síntese, que o entendimento deste Colegiado estaria em confronto com o art. 71, §3º da CF e o Tema nº 642 do STF, pois a multa imposta ao executado pelo TCE teria natureza sancionatória, decorrendo de ato praticado pelo ex-Prefeito, que, incorretamente, teria afirmado a inexigibilidade de licitação, incorrendo, assim, na infração prevista no art. 63, II da LC Estadual/RJ nº 63/90, ou seja, não teria qualquer relação com dano ao erário. Assim, conclui que a

legitimidade ativa não seria do Município de Macaé, que titularizaria apenas os créditos decorrentes de multas ressarcitórias.

A Terceira Vice-Presidência, no índex 409, negou seguimento ao recurso extraordinário, mantida a decisão no exercício de juízo de retratação (índices 409, 422 e 445), mas, na sequência, determinou o sobrestamento do feito para que se aguardasse o trânsito em julgado na ADPF nº 1011/PE (índex 468).

Certificado o trânsito em julgado da ADPF nº 1011/PE no STF (índex 475), a Terceira Vice-Presidência, no índex 476, determinou o retorno a este Órgão Julgador para eventual exercício do juízo de retratação.

É o relatório.
Passo ao voto.

De início, firme-se que as teses recursais trazidas no supracitado recurso foram rejeitadas com base na compreensão jurisprudencial que este Tribunal tinha acerca do Tema nº 642 do STF antes da revisão da Tese perpetrada por aquela Corte quando do julgamento da ADPF nº 1011/PE.

E mesmo a revisão da Tese se mostra insuficiente para reverter a conclusão externada por este Colegiado. Senão vejamos.

Sobre a legitimidade ativa para cobrança de multas aplicadas pelos Tribunais de Contas em face de gestores municipais, o STF, num primeiro momento, ao julgar o Tema nº 642 (RE nº 1003433/RJ¹), fixou a seguinte Tese:

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

¹ “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. (...) 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’.” (RE nº 1003433/RJ – Pleno – Rel. Min. MARCO AURÉLIO – Rel. p/Acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES – Julgamento: 15/09/2021 – Publicação: DJe 13/10/2021)

Ocorre que, diante do voto-vista apresentado pelo Min. Gilmar Mendes, ali proferido, apresentando distinção entre as espécies de multas com reflexos na legitimidade para cobrança, a controvérsia permaneceu viva até que, no recente julgamento da ADPF nº 1011/PE², a Tese foi revisada passando ao seguinte teor:

“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.”

Firmou, então, o Min. Gilmar Mendes, no voto-condutor do julgamento da supracitada ADPF, a existência de três sanções patrimoniais: “(a) imposição do dever de recomposição do erário, também intitulado, por alguns, de imposição 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”.

Dissertou, ainda, o Ministro-Relator que a multa proporcional ao dano causado ao erário seria, na condição de pena acessória, (...) decorrência direta, e

² “Arguição de descumprimento de preceito fundamental. (...) 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.” (ADPF nº 1011/PE – Pleno – Rel. Min. GILMAR MENDES – Julgamento: 01/07/2024 – Publicação: DJe 05/07/2024)

quase automática, do dano causado aos cofres públicos, despontando com uma função claramente retributiva, com o propósito de punir o responsável financeiro pelos desvios, abusos ou atentados praticados em detrimento do erário”; ao passo que a “multa simples (...) cuida-se de modalidade de responsabilidade financeira que guarda a mais absoluta autonomia em relação ao dever de recomposição do erário”. E, especificamente em relação a esta última espécie de sanção, assentou que “há amparo normativo para imposição de sanções patrimoniais aos responsáveis que, independentemente da caracterização de dano ao erário: (a) tenham suas contas julgadas irregulares; (b) pratiquem atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; (c) pratiquem atos ilegítimos ou antieconômicos, dos quais resultem, ou possam resultar, dano ao erário; (d) recusem cumprimento a diligência determinada pelo Tribunal de Contas; (e) obstruam o livre exercício das inspeções ou auditorias; e (f) soneguem informações ou documentos, em inspeções ou auditorias realizadas pelos Tribunais”; e que sua “dosimetria independe de qualquer consideração acerca de eventual dano causado ao erário” (g. n.).

Esta linha de entendimento, agora consolidada, inclusive, já vinha sendo adotada por alguns julgados da Suprema Corte, conforme se depreende das seguintes ementas:

RE-AgR 1398201/SP

SEGUNDA TURMA

Rel. Min. ANDRÉ MENDONÇA

Julgamento: 09/04/2024

Publicação: 06/06/2024

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEGITIMIDADE PARA EXECUÇÃO DE MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. RE Nº 1.003.433-RG/RJ; TEMA RG Nº 642. EXECUÇÃO DA MULTA IMPOSTA EM RAZÃO DE DANOS ESPECÍFICOS AO ERÁRIO MUNICIPAL: COMPETÊNCIA MUNICIPAL. EXECUÇÃO DAS DEMAIS MULTAS FIXADAS PELA CORTE DE CONTAS ESTADUAL: COMPETÊNCIA ESTADUAL. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE DANO PRÓPRIO DO MUNICÍPIO. REEXAME DE FATOS E PROVAS E DA LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE NO CAMPO EXTRAORDINÁRIO. ENUNCIADOS Nº 279 E Nº 280 DA SÚMULA DO STF.

(...)

2. Conforme consta da decisão agravada, a partir da jurisprudência do STF relativa ao Tema RG nº 642, a execução da penalidade imposta pela Corte de Contas é titularizada pelo Município quando é o erário municipal prejudicado pela conduta censurada em sede administrativa – o que não ocorre, na hipótese.

(...)

4. Agravo regimental a que se nega provimento.”

ARE-AgR-segundo 1336804/RJ

SEGUNDA TURMA

Rel. Min. NUNES MARQUES

Julgamento: 26/02/2024

Publicação: 12/03/2024

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. MULTA APLICADA EM RAZÃO DE DESATENDIMENTO A DETERMINAÇÃO EM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CARÁTER PUNITIVO. LEGITIMIDADE DO ESTADO-MEMBRO PARA EXECUÇÃO FISCAL. AUSÊNCIA DE ATO LESIVO AO ERÁRIO MUNICIPAL. TEMA N. 642/RG. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO. INTERPRETAÇÃO DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO, DOS LIMITES DA COISA JULGADA E DA AMPLA DEFESA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TEMA N. 660/RG.

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 (Tema n. 642/RG).

(...)

5. Agravo interno desprovido.”

Vale notar que tal distinção já era reconhecida por este Tribunal estadual através da Súmula nº 299, vigente ao tempo da propositura da execução e segundo a qual “nas hipóteses em que as multas impostas pelo Tribunal de Contas possuírem 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”.

Naquele primeiro julgamento, o Colegiado desta 1ª Câmara de Direito Público afirmou que o “arcabouço normativo trazido pela CDA é bastante para que se conclua que a multa foi imposta ao executado por ação praticada em detrimento do ente municipal, o que, inclusive, é corroborado tanto pela cópia do processo instaurado na Corte de Contas (índex 45), quanto pela informação prestada pela Procuradoria-Geral do TCE (índex 95), das quais se extrai ter sido inaugurado em razão de Termo de Reconhecimento de Dívida, ‘no valor de R\$120.000,00, referente à prestação de serviços de fornecimento de link de internet, durante o período de junho de 2009 a janeiro de 2010’, reconhecendo-se ter sido a ‘despesa (...) realizada em detrimento ao que dispõem as Leis Federais nº 8.666/93 e 4.320/64’”.

Diante da fundamentação ali externada, mesmo a revisão do Tema nº 642 pelo STF é insuficiente para reverter a conclusão pela ilegitimidade ativa do Estado do Rio de Janeiro.

Corroborando a fundamentação ora exposta, confira-se a jurisprudência deste Tribunal:

0041874-23.2024.8.19.0000 – AGRAVO DE INSTRUMENTO
OITAVA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Des(a). LEILA MARIA R. P. DE C. E ALBUQUERQUE

Julgamento: 08/08/2024

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. EXECUÇÃO FISCAL. O Colegiado acolheu Exceção de Pré-Executividade e extinguiu Execução Fiscal de multa aplicada pelo Tribunal de Contas Estadual. O Estado aponta omissão sobre o julgamento da ADPF 1.011. Não há qualquer omissão a respeito do que foi julgado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 1.011, eis que **a Corte apenas acrescentou o item 2 ao Tema 642, sem desnaturar o entendimento anteriormente firmado de que o Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal, o que permanece no item 1 da Tese. A parte da Tese que foi acrescentada em nada**

modifica o fato de que apenas o Município é parte legítima para executar multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual ao agente público municipal em razão de danos causados ao erário municipal (...). Manutenção do Acórdão. DESPROVIMENTO DO RECURSO.”

0007037-67.2015.8.19.0028 - APELAÇÃO
QUARTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Des. RICARDO COUTO DE CASTRO

Julgamento: 05/07/2023

APELAÇÃO - EXECUÇÃO FISCAL - MULTA DE CARÁTER SANCIONATÓRIO APLICADA A AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - LEGITIMIDADE DO ESTADO.

(...)

3. A legitimidade do Município só ocorre quando a multa decorre da apuração de dano ao erário municipal, conforme entendimento pacificado pelo STF. Inaplicabilidade do Tema 642.

4. Recurso ao qual se dá provimento.”

Dessarte, impõe-se a manutenção do entendimento esposado no Acórdão de primeiro julgamento do apelo estatal, pois não diverge da revisão Tema nº 642 do STF.

Ante o exposto, em juízo de conformidade, voto pela MANUTENÇÃO do Acórdão que negou provimento ao apelo do Estado do Rio de Janeiro e, assim, manteve a sentença de extinção da execução fiscal pela ilegitimidade ativa.

Rio de Janeiro, _03 de dezembro de 2024.

JACQUELINE LIMA MONTENEGRO
Desembargadora Relatora