

VOTO

O Senhor Ministro Alexandre de Moraes: Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, no qual se discute o Tema 642 da repercussão geral:

Definição do 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.

Cuida-se, na origem, de Execução Fiscal ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro em face de Carlos Henrique de Araújo Consendey, objetivando a cobrança de multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em razão de atos que causaram prejuízo ao Município de Cantagalo-RJ.

O juízo de primeiro grau extinguiu o processo, sem julgamento de mérito, ao fundamento de que o Estado não tem legitimidade ativa *ad causam* para ajuizar execução fiscal para cobrança de multa decorrente de ato que causou prejuízo a Município (Vol. 30, fl. 166).

O Tribunal de origem negou provimento ao Agravo Interno interposto em face de decisão monocrática que negara provimento à Apelação, ao fundamento de que, não sendo o Estado do titular do crédito, falta-lhe legitimidade para executar a multa. Veja-se a ementa (Vol. 30, fl. 228):

“EXECUÇÃO FISCAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. ATO LESIVO AO ERÁRIO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO.

- Lesão ao erário do Município de Cantagalo e cobrança efetuada pelo Estado do Rio de Janeiro, gerando ilegitimidade ativa deste último para figurar na relação processual”.

Irresignado, o Estado do Rio de Janeiro interpôs o presente Recurso Extraordinário, com amparo no artigo 102, III, “a”, da Constituição Federal, ao fundamento de que o acórdão recorrido violou os artigos 31, §1º e 71, §3º, ambos da Constituição Federal. Sustenta, em síntese, que:

(a) a pessoa que recebeu a multa, ora recorrido, encontra-se submetida à fiscalização do TCE/RJ conforme prevê o artigo 6º da Lei Complementar Estadual 63/1990 c/c artigo 31, §1º, da CF/1988 e artigo 125, III, da Constituição do Estado;

(b) a CF/1988 “vetou a possibilidade de que os Municípios criem seus próprios Tribunais de Contas (artigo 31, § 4º CRFB), garantindo, apenas, a existência e o funcionamento dos Tribunais de Contas Municipais criados antes do seu advento, o que não ocorre no caso em questão”;

(c) a ausência de tribunal de contas municipal não pode ensejar a interpretação de que os Municípios estão livres de fiscalização contábil;

(d) diante da atribuição conferida pela ao TCE em fiscalizar as contas municipais, a execução, pelo Município, de multa imposta pelo Estado representa violação ao pacto federativo.

Em 12/4/2013, nos autos do RE 641896, o Plenário desta CORTE reconheceu a repercussão geral da matéria posta sob debate. Em 30/01/2017, o *leading case* foi substituído pelos presentes autos.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo desprovimento do recurso (Vol. 31, fl. 65).

É o que havia a relatar.

Discute-se, *in casu*, a legitimidade para executar multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado a agente público municipal, em razão de prejuízo causado a Município.

Preenchidos os pressupostos constitucionais de admissibilidade do recurso, passo à análise do mérito.

Com a devida vênia ao Eminentíssimo Relator, penso que devem ser mantidas as decisões das instâncias de origem.

O Estado do Rio de Janeiro aponta que o acórdão recorrido ofendeu as seguintes disposições constitucionais:

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.”

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”

Ora, não é possível extrair de qualquer dessas normas comando que atribua ao Estado o crédito pela multa imposta ao agente público municipal.

A tese recursal, a rigor, contraria um dos mais basilares princípios jurídicos, segundo o qual 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).

Ora, na 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.

Conforme muito bem percebido pelo acórdão recorrido, “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” (vol. 1, fl. 210).

Esta diretriz encontra amparo na jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, conforme evidenciam os seguintes julgados:

EMENTA Agravo regimental no recurso extraordinário. Administrativo. Tribunal de Contas do Estado. Imputação de multa a autoridade municipal. Execução de título executivo extrajudicial. Impossibilidade. Ausência de legitimidade. Precedentes. 1. O Tribunal Pleno desta Corte, no julgamento do RE nº 223.037/SE, Relator o Ministro Maurício Corrêa, assentou que somente o ente da Administração Pública prejudicado possui legitimidade para executar títulos executivos extrajudiciais cujos débitos hajam sido imputados por Cortes de Contas no desempenho de seu mister constitucional. 2. Agravo regimental não provido.

(RE 525663 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 30/08/2011, DJe-196 DIVULG 11-10-2011 PUBLIC 13-10-2011 EMENT VOL-02606-02 PP-00197)

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO. MULTA IMPOSTA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A PREFEITO. LEGITIMIDADE ATIVA DO ENTE PÚBLICO PREJUDICADO. PRECEDENTES. ACÓRDÃO REGIONAL PUBLICADO EM 10.7.2006. As razões do agravo não são aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere à entrega da prestação jurisdicional e à conformidade do entendimento regional com a jurisprudência desta Casa, a inviabilizar o trânsito do recurso extraordinário. No âmbito técnico-processual, o grau de correção do juízo de valor emitido na origem não se confunde com vício ao primado da fundamentação, notadamente consabido que a disparidade entre o resultado do julgamento e a expectativa da parte não sugere lesão a norma do texto republicano. Acórdão regional no sentido de que o legitimado para propor a ação de execução de multa imposta pelos Tribunais de Contas a autoridade municipal é o ente público prejudicado. Precedentes. Agravo conhecido e não provido.

(AI 765470 AgR, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 18/12/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-032 DIVULG 18-02-2013 PUBLIC 19-02-2013)

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. 2. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da

condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. 3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido.

(RE 223037, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 02/05/2002, DJ 02-08-2002 PP-00061 EMENT VOL-02076-06 PP-01061)

Por essas razões, peço vênua ao ilustre Relator para NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Sugiro 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.

Plenário Virtual - minuta de voto 18/06/2014