

A competência para execução de multas aplicadas pelos tribunais de contas

Ismar dos Santos Viana

Mestre em Direito. Especialista em Direito Administrativo. Especialista em “Combate à corrupção: prevenção e repressão aos desvios de recursos públicos”. Especialista em Direito Educacional. Membro-Fundador do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo, Cidadania e Concretização de Políticas Públicas, da Universidade Federal de Sergipe. Membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador Brasileiro. Auditor de Controle Externo. Advogado. Professor da Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe e de Pós-Graduação da Escola Judicial do Estado de Sergipe.

Fabício Motta

Doutor em Direito do Estado (USP). Mestre em Direito Administrativo (UFMG). Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas (PPGDP-UFG). Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO). Membro Nato do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

Resumo: O artigo discute a natureza das multas aplicadas pelos tribunais de contas a partir do voto proferido pelo ministro do STF Alexandre de Moraes que abriu a divergência quanto a medidas de responsabilização-reparação e de responsabilização-sanção. O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE nº 1.003.433-RJ (Tema 642 de Repercussão Geral), aprovou a tese no sentido 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”. A aplicação de multas é uma condição de efetividade do exercício do controle externo da administração pública e figura como

meio indispensável à aferição da correta e confiável quantificação de benefícios gerados com a estrutura estatal controladora, cuja manutenção cabe ao cidadão, real titular do poder e razão de existir desse aparato.

Palavras-chave: Multas. Tribunal de Contas. Execução. Controle externo. Administração pública.

Sumário: Introdução – **1** Uma leitura do voto do ministro Alexandre de Moraes – **2** A natureza das multas aplicadas pelos tribunais de contas a partir de uma leitura da CRFB/88 – **3** Da ausência de estruturação de procuradorias nos 5.568 municípios e dois municípios equivalentes – Conclusão – Referências

Introdução

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE nº 1.003.433-RJ (Tema 642 de Repercussão Geral), aprovou a tese no sentido 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”.

Em meio às discussões que antecederam à publicação do acórdão, entendimentos díspares sobre o alcance do julgado foram postos ao confronto, dividindo opiniões em torno da natureza da multa a ser exclusivamente executada pelos entes lesados.

Como se sabe, interpretações equivocadas das competências dos tribunais de contas e tentativas de estender o alcance de julgados do STF – quando consagram entendimento restritivo ao exercício das funções de controle externo – não são novidade,¹ razão por que se faz necessária a análise do julgado, com vistas a contribuir com o debate e, por via de consequência, buscar conferir o entendimento que se conforme às competências constitucionais e legais outorgadas aos tribunais de contas para fins de exercício do controle externo da administração pública brasileira.

¹ Em parecer enviado ao Supremo Tribunal Federal (STF), o Ministério Público Federal (MPF) opinou pelo provimento do agravo e do recurso extraordinário do ex-prefeito de Couto de Magalhães de Minas (MG) Joaquim Antonio Guimarães Freitas. Após ter o pedido negado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), a defesa do político interpôs agravo em recurso extraordinário junto ao STF. A manifestação é assinada pelo subprocurador-geral da República Wagner Natal, que enfatiza não ser de competência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais aplicar multa, somente emitir parecer opinativo, e que o julgamento das contas cabe à Câmara Municipal. O MPF manifestou-se contra aplicação de multa ao ex-prefeito pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais. O órgão afirma que não é competência do Tribunal de Contas estadual multar chefe do Executivo local; função é da Câmara Municipal (PGR, 2021).

Esta análise, contudo, não pode passar ao largo da forma como os municípios têm estruturado as suas procuradorias, assim como não pode desprezar entendimentos consolidados do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça cujos conteúdos guardem relação com a proteção ao erário, abrangendo, por exemplo, aspectos intimamente ligados à prescrição e à execução de débitos decorrentes da malversação de recursos públicos.

Isso porque a execução dos débitos e das multas integra o ciclo de proteção ao erário, constituindo, em última análise, condição de efetividade do exercício do controle externo da administração pública, figurando, pois, como meio indispensável à aferição da correta e confiável quantificação de benefícios gerados com a estrutura estatal controladora, cuja manutenção cabe ao cidadão, real titular do poder e razão de existir desse aparato.

Passada a perplexidade inicial, a compreensão do sentido e alcance do entendimento da corte demanda, antes de tudo, distinguir as naturezas das multas aplicadas pelos tribunais de contas. Trata-se de pressuposto necessário para definir, de acordo com as competências constitucionais e com o teor do julgado, em qual situação a competência para cobrança será do ente municipal.

Esse percurso deve ter início a partir do voto proferido pelo ministro Alexandre de Moraes que abriu a divergência, notadamente porque medidas de *responsabilização-reparação* e de *responsabilização-sanção* (grifo nosso) têm fundamentos e objetivos distintos, embora extraíveis do mesmo dispositivo constitucional (artigo 71, VIII).²

1 Uma leitura do voto do ministro Alexandre de Moraes

Do julgado em comento, é possível perceber que o objeto de discussão do RE nº 1.003.433-RJ versa sobre título executivo formado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, enquadrando-se, então, como *multa-coerção*, vez que aplicada em razão da ausência de envio dos dados mensais do Fundo Municipal de Saúde de Cordeiro ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) do TCE-RJ, não tendo decorrido, então, de dano ao erário sofrido pela municipalidade a ser ressarcido.

Na ocasião, o RE nº 223.037/SE foi invocado para sustentar que o ente a que se encontra vinculado o Tribunal de Contas (que é, no caso examinado pelo STF, o estado do Rio de Janeiro) não seria legitimado para cobrar multas aplicadas contra agentes públicos municipais. Porém, a bem da verdade, referido precedente não se aplica ao caso, pois não trata nem de multa-coerção, nem de multa-sanção, conforme esclareceu o ministro Campbell Marques, no REsp nº 1.181.122-RS AgReg:

Muito embora não tenha se referido expressamente às procuradorias municipais, extrai-se que, nos casos de imputação de débito/ressarcimento ao erário, o crédito é titularizado pelo ente público cujo patrimônio fora atingido, devendo ser cobrado pelo respectivo representante judicial, ou seja, a Advocacia-Geral da União, se o patrimônio atingido for da União, a Advocacia-Geral da União/Procuradoria-Geral Federal, nos casos de patrimônio das autarquias ou fundações públicas federais, e assim por diante em relação aos entes estaduais e municipais. Isso não significa, por certo, que o mesmo tratamento deve ser conferido às multas, cuja origem é totalmente diversa (STF, 2015).

Reputa-se relevante registrar que o ministro Alexandre Moraes alicerça a sua linha de entendimento em conclusão a que chegou o ministro Dias Toffoli, no RE nº 525.663 AgR, cuja ementa transcreve que o Tribunal Pleno do STF, no julgamento do RE nº 223.037/SE, relator o

² Artigo 71 - O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário". Convém relembrar que as normas constitucionais relativas ao TCU são aplicáveis, por imperativo constitucional, aos demais Tribunais (artigo 75).

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”.

Vê-se, então, a partir de uma simples leitura da ementa, que a execução do título extrajudicial de que trata o voto que abriu divergência se encontra atrelada às situações em que os tribunais de contas tenham imputado em débito o ente, que, nesses casos, passa a ser legitimado para executar o título, do que resulta possível concluir que a razão de decidir não contemplou as multas que não decorram de imputações em débito (prejuízo quantificável ao erário).

2 A natureza das multas aplicadas pelos tribunais de contas a partir de uma leitura da CRFB/88

O Texto Constitucional é claro ao dispor que a ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas ensejarão a aplicação de sanções previstas em lei – as *multas-sanção* –, ao mesmo tempo em que existe a possibilidade de estabelecimento de multa proporcional ao dano causado ao erário – *multa-ressarcitória*. Na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU) (Lei nº 8.443/92), são exemplos de multas-sanção as previstas no artigo 58, I, II e III, ao passo que a multa-ressarcitória encontra disciplina no artigo 57.

Assim, 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.

Por sua vez, a *multa-ressarcitória* de que trata a parte final do inciso VIII do artigo 71 da CF decorre de uma *responsabilização-reparação* (grifo nosso) ligada à existência de dano ao erário. Noutra 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). Diferentemente da anterior, como se percebe, a multa-ressarcitória é acessória da imputação de débito decorrente de dano.

Há, ainda, a intitulada *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, e negligenciam o envio periódico de dados da gestão e a publicação de demonstrativos obrigatórios.

Assim, distinguir as naturezas das multas é essencial para corretamente compreender o alcance do julgamento do STF sob estudo. Elucidativas são as lições de Fábio Medina Osório (2020, p. 124), para quem “as medidas de responsabilidade por incumprimento de deveres de gestão normalmente no setor público nem sempre podem ser confundidas com sanções administrativas. Tais medidas traduzem efeitos aflitivos e não se confundem com as medidas coativas, ressarcitórias ou de coerção”.³

Definidas essas balizas, importa-nos questionar: quem suporta o ônus com recursos materiais e humanos despendidos para o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas sobre o ente municipal? A partir da relação custo-benefício do controle, é possível afirmar que há comprometimento da capacidade fiscalizatória quando a máquina estatal controladora é movida a agir?

Se levarmos em conta o modelo de controle da administração pública traçado pela CRFB/88, não teremos dúvidas de que quem arca com a estruturação jurídico-financeira do aparato estatal controlador e com as tradicionais fiscalizações é o ente a que se encontra vinculado o Tribunal

³ Sobre poder de coerção e poder de sanção dos tribunais de contas, confira em Luciano Ferraz (2002).

de Contas, mesmo a jurisdição controladora abrangendo outro ente federado. Ora, sendo a multa-coerção e a multa-sanção essencialmente ligadas à responsabilização-sanção e sem natureza acessória (de acompanhar o principal), conclui-se que se prestam também a contribuir com recursos para o ente que suporta essa prestação controladora, colaborando indiretamente para o financiamento da própria função de controle.

Não por outra razão, a criação de fundos específicos vincula as receitas dessas multas a atividades finalísticas de controle externo, mirando no contínuo e permanente aprimoramento das auditorias, inspeções e demais instrumentos de fiscalização por parte dos tribunais de contas. Abrange, inclusive, investimentos em recursos de tecnologia da informação, de modo a permitir a ampliação de meios de obtenção de dados e evidências pelos auditores de controle externo nas investigações/apurações, robustecendo a atuação do controle e as decisões do tribunal pelo colegiado julgador. Não se trata de qualquer novidade ou exclusividade dos tribunais de contas: a existência de fundos especiais com recursos destinados para aperfeiçoamento de atividades institucionais de fiscalização é comum no Ministério Público, em todas as esferas.

Fazendo um paralelo com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230, de 2020, na Lei nº 8.429, de 1992, é possível perceber que a lógica jurídica adotada guarda direta similitude com a distinção entre as naturezas das multas no âmbito dos tribunais de contas.

Isso se extrai de uma leitura dos artigos 17 e 18 da Lei de Improbidade Administrativa reformada. É que o artigo 17 dispõe que a ação para aplicação das sanções será proposta pelo Ministério Público⁴ – em cujo rol se inclui a multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, de que trata o inciso III do art. 12.⁵

Diferentemente, o art. 18, ao dispor que a sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilícitamente adquiridos, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito, condiciona em seu §1º que o cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público caberá à pessoa jurídica prejudicada.

A propositura da ação caberá ao Ministério Público, conforme disposto no §2º do aludido artigo, somente quando a pessoa jurídica prejudicada se mantiver inerte, deixando de adotar, no prazo de seis meses a contar do trânsito em julgado, as providências a que se refere o §1º do mesmo artigo.⁶

Essa distinção feita pelo legislador serve como reforço ao entendimento de que, em se tratando de medidas ressarcitórias, a legitimidade originária para o ajuizamento de ações de ressarcimento deve ser outorgada à pessoa jurídica prejudicada, em sintonia, inclusive, com o entendimento consolidado na Tese 642, que, a despeito de tratar especificamente de multas aplicadas pelos tribunais de contas em razão de dano ao erário (prejuízo financeiramente

⁴ Art. 17. A ação para a aplicação das sanções de que trata esta Lei será proposta pelo Ministério Público e seguirá o procedimento comum previsto na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), salvo o disposto nesta Lei.

⁵ Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021) III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

⁶ Art. 18. A sentença que julgar procedente a ação fundada nos arts. 9º e 10 desta Lei (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Se houver necessidade de liquidação do dano, a pessoa jurídica prejudicada procederá a essa determinação e ao ulterior procedimento para cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Caso a pessoa jurídica prejudicada não adote as providências a que se refere o § 1º deste artigo no prazo de 6 (seis) meses, contado do trânsito em julgado da sentença de procedência da ação, caberá ao Ministério Público proceder à respectiva liquidação do dano e ao cumprimento da sentença referente ao ressarcimento do patrimônio público ou à perda ou à reversão dos bens, sem prejuízo de eventual responsabilização pela omissão verificada.

quantificável), serve como vetor de interpretação para distinção entre aplicação de sanções e medidas ressarcitórias.

3 Da ausência de estruturação de procuradorias nos 5.568 municípios e dois municípios equivalentes

Interconectando a discussão com a capacidade operacional dos municípios prejudicados, que deverão promover as ações de cobrança, nos termos do Tema 642, necessário se faz perquirir acerca do número de municípios dotados de procuradorias próprias, regularmente estruturadas e preparadas para adotar as providências necessárias ao ingresso tempestivo das ações de ressarcimento.

Referimo-nos ao ingresso tempestivo, tendo em vista que o próprio STF, no julgamento do RE nº 636.886, que gerou o Tema 899, consolidou entendimento no sentido de “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

Ora, será que as cidades brasileiras estão devidamente dotadas de procuradorias com estrutura capaz de promover as ações de ressarcimento decorrentes de imputações em débito e as respectivas multas-ressarcitórias?

Conforme diagnóstico elaborado pela Associação Nacional dos Procuradores Municipais (ANPM) a partir de dados coletados entre os meses de abril a dezembro de 2016, 3.677 cidades brasileiras, ou seja, 66% de um total de 5.570, não têm procuradores municipais concursados, realidade que é ainda mais preocupante na região Norte do Brasil, onde 84% das cidades não têm procurador concursado (GRILLO, 2017).

No que tange à estruturação, o diagnóstico concluiu que 75% das procuradorias municipais não possuem lei orgânica, por exemplo, afora a disparidade remuneratória quando feito comparativo com outras carreiras do serviço público dotadas de grau de complexidade e responsabilidade de atribuições similares.

Essa precariedade pavimenta caminho para que a vontade do governante de plantão exerça relevante influência nas tomadas de decisão quanto ao ingresso (ou não) das ações tendentes a executar os títulos formados a partir dos processos de controle externo no âmbito dos tribunais de contas.

Não se pode olvidar que essa constatação constitui fator crítico à efetividade do ciclo de proteção ao erário, na medida em que a inação dos municípios na adoção de medidas tendentes a promover as ações de ressarcimento inviabiliza a concretização de ações estatais voltadas a atender às reais necessidades dos cidadãos, constituindo, em última análise, medida de estímulo à prática de atos lesivos ao patrimônio público, minando a confiança dos cidadãos na atuação das instituições de controle, dada a inércia na fase de execução dos títulos.

Conclusão

Em vista disso, é possível afirmar que a tese indicada para aprovação relativa ao Tema 642, em leitura conjugada que deve ser feita com o inciso VIII e §3º do artigo 71 da CF, alcança tão somente a *multa-ressarcitória*. A despeito das razões enxutas constantes do voto que inaugurou a divergência, *somente a multa-ressarcitória possui natureza acessória* (grifo nosso) a acompanhar o principal, que é o dano causado a ser ressarcido. A redação posta é clara ao se referir à multa que é aplicada “em razão de danos causados ao erário municipal”, não alcançando, portanto, a multa-coerção e a multa-sanção – diferentemente da anterior, estas decorrem de violações e danos causados ao ente que se encontra vinculado o Tribunal de Contas, em razão da titularidade das competências do controle.

Abstract: The Article discusses the nature of the fines imposed by the courts of accounts based on the vote cast by STF Justice Alexandre de Moraes, who opened the divergence as to the measures of accountability-repair and accountability-sanction. The Federal Supreme Court (STF), in the judgment of RE 1003433-RJ (matter 642 of general repercussion), approved the thesis that the “damaged municipality has standing to enforce a claim arising from a fine imposed by a state audit court on a municipal public agent, on account of damages caused to the municipal

treasury”. The application of fines is a condition for the effectiveness of the exercise of the External Control of the Public Administration, figure as an indispensable means for the assessment the correct and reliable quantification of benefits generated with the controlling state structure, whose maintenance is up to the citizen, the real owner of the power and reason for the existence of this apparatus.

Keywords: Fines. Court of Accounts. Enforcement. External Control. Public Administration.

Referências

FERRAZ, Luciano. Poder de coerção e poder de sanção dos tribunais de contas competência normativa e devido processo legal. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 2, n. 14, abr. 2002.

GRILLO, Brenno. 66% das cidades brasileiras não têm procurador concursado, segundo pesquisa. *Consultório Jurídico*, 3 dez. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-03/76-cidades-brasileiras-nao-procurador-concursado>.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PGR. *MPF manifesta-se contra aplicação de multa a ex-prefeito pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais*. Brasília, Procuradoria Geral da República, 8 set. 2021. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-manifesta-se-contraplicacao-de-multa-a-ex-prefeito-pelo-tribunal-de-contas-de-minas-gerais>.

STF. *Acórdão AG.REG. No Recurso Extraordinário 687.756*. Brasília: Segunda Turma, 30 jun. 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9115897>.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VIANA, Ismar dos Santos; MOTTA, Fabrício. A competência para execução de multas aplicadas pelos tribunais de contas. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 35-40, jan./jun. 2021.
