

ACÓRDÃOS

PREJULGADO Nº 36 MULTA - EXECUÇÃO FISCAL - LEGITIMIDADE

PROCESSO Nº : 245321/23
ASSUNTO : PREJULGADO
ENTIDADE : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR : CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 3582/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Prejulgado. Legitimidade para a execução fiscal de multas aplicadas em razão de danos ao erário municipal. Adequação ao Tema 642 do STF. Legitimidade do ente municipal para multas ressarcitórias em razão de danos ao erário municipal e legitimidade do ente estadual para multas sancionatórias ou coercitivas.

1 DO RELATÓRIO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (RELATOR)

Trata-se de prejudgado instaurado por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em razão de decisões judiciais que declaram a ilegitimidade do estado do Paraná para a execução de multa imposta a gestores em razão de atos irregulares praticados no âmbito municipal.

A discussão decorre da interpretação dada pelo Tema 642 do Supremo Tribunal Federal, que enuncia: 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.

Ocorre que as execuções fiscais das multas impostas pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por ser órgão estadual, são iniciadas pelo Estado, situação que tem encontrado o obstáculo da declaração de ilegitimidade pelo Poder Judiciário, em razão do entendimento do Supremo Tribunal Federal.

A Procuradoria-Geral do Estado prestou informações em peças 7 a 9.

A Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), por meio da Instrução 544/23 (peça 13) argumentou que há três naturezas de multas impostas pelo Tribunal: a) multas sancionatórias; b) multas ressarcitórias e c) multas coercitivas.

Nessa perspectiva, o Tema 642 do Supremo Tribunal Federal deveria expressar o entendimento de que a execução de multas ressarcitórias impostas pelo Tribunal de Contas do Estado devem ser executadas pelo município, uma vez que o Supremo Tribunal Federal fundamentou o seu entendimento na vedação de enriquecimento sem causa do ente estatal para concluir que não poderia o Estado-membro realizar a execução de multa imposta no âmbito municipal.

Ou seja, as multas sancionatórias ou coercitivas não estariam abrangidas nas conclusões do Tema 642, já que, quanto a estas, a legitimidade para propor a execução fiscal é do Estado-membro.

A Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM), por meio da Instrução 40/24 (peça 14), chegou à mesma conclusão.

A Coordenadoria de Monitoramento e Execuções (CMEX) emitiu a Informação 1209/24 (peça 17) por meio da qual relatou que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná não tem considerado relevante distinguir a natureza das multas aplicadas e tem concluído que o Tema 642 do Supremo Tribunal Federal impede que qualquer execução de multa aplicada pelo Tribunal de Contas, quando referente ao âmbito municipal, seja executada pelo Estado-membro.

Apesar do entendimento do TJ-PR, a CMEX também informou que o Supremo Tribunal Federal vem realizando o tratamento distintivo quanto à natureza da sanção, apontando favoravelmente para a interpretação segundo a qual o município é legitimado para a execução de multas ressarcitórias, e o Estado para as demais sanções.

Ao final da Informação 1209/24, a CMEX manifestou-se favoravelmente ao entendimento já apresentado pela CGE e pela CGM.

A Diretoria Jurídica (DIJUR), por meio da Informação 164/24 (peça 18), opinou de modo uniforme com as unidades técnicas.

Por fim, o Parecer 150/24 (peça 19), de lavra do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Gabriel Guy Léger, manifestou-se no mesmo sentido das instruções técnicas e propôs os seguintes enunciados ao prejulgado:

- 1) O ente municipal somente é legitimado a promover a execução do crédito fiscal quando a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorrer da prática de atos que causaram prejuízo ao município; ou seja, na hipótese da multa prevista no artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, aplicada de forma proporcional ao dano causado ao erário, sendo esta acessória à imputação de restituição de débito decorrente de dano;
- 2) O Estado-membro é parte legítima para promover a execução do crédito fiscal decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual a agente público municipal nos casos em que a multa é desvinculada de eventual dano ao erário municipal, mas aplicada em razão de descumprimento de deveres procedimentais e de gestão específicos do controle externo, como as sancionatórias ou coercitivas, a que se referem o artigo 85, incisos I e II, e o artigo 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

Acompanho integralmente as instruções das unidades técnicas e o parecer do Ministério Público de Contas (MPC).

Depois da emissão do Parecer 150/24 (peça 19), o plenário do Supremo Tribunal Federal proferiu julgamento na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1011 no qual houve acréscimo ao enunciado do Tema 642, com conteúdo que é esclarecedor para a questão a ser uniformizada por meio do presente prejudgado.

A nova redação da tese do Tema 642 é:

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.

Desse modo, fica reconhecida a distinção quanto à natureza das multas impostas em razão de decisões do Tribunal de Contas, da qual resultam diferentes critérios de legitimidade para a sua execução, sendo as multas de caráter ressarcitório, ou seja, relativas aos danos causados ao erário, de competência do ente que sofreu o dano, e as multas de caráter sancionatório ou coercitivo, de competência do Estado-membro.

Assim, o prejudgado deve ser fixado em conformidade com os termos propostos pelo Parecer 150/24 (peça 19), já que, desse modo, fica esclarecida a questão jurídica quanto à legitimidade para a execução fiscal em termos compatíveis e harmônicos com o Tema 642 do STF.

A fim de afastar dúvidas, a redação final proposta neste voto faz dois ajustes ao texto proposto pelo MPC.

O primeiro ajuste se refere à referência a “agente público municipal”, já que a referência deve ser a “atos irregulares em âmbito municipal”.

Afinal, a questão quanto à legitimidade para a execução fiscal da multa decorre do ente que sofreu a lesão, e não da condição de ser agente municipal ou estadual, ou mesmo entidade privada.

O segundo se refere à expressão “nos casos em que a multa é desvinculada de eventual dano ao erário municipal, mas aplicada em razão de descumprimento de deveres procedimentais e de gestão específicos do controle externo”, contida na redação da proposta do Parecer 150/24 para descrever os casos em que a legitimidade para a execução fiscal da multa permanece com o Estado.

Adoto redação similar à da nova tese do Tema 642 do STF, nos seguintes termos: “nos casos em que a multa decorre da inobservância das normas de Direito Financeiro, normas de gestão ou normas aplicáveis aos atos administrativos ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos”.

3 DO VOTO DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (VENCEDOR)

Nos termos da fundamentação, VOTO para fixar o seguinte prejulgado:

- 1) O ente municipal somente é legitimado a promover a execução do crédito fiscal quando a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorrer da prática de atos que causaram prejuízo ao município; ou seja, na hipótese da multa prevista no artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, aplicada de forma proporcional ao dano causado ao erário, sendo esta acessória à imputação de restituição de débito decorrente de dano;
- 2) O Estado-membro é parte legítima para promover a execução do crédito fiscal decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual em razão de atos irregulares em âmbito municipal nos casos em que a multa decorre da inobservância das normas de Direito Financeiro, normas de gestão ou normas aplicáveis aos atos administrativos ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, como as sancionatórias ou coercitivas, a que se referem o artigo 85, incisos I e II, e o artigo 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

4 DO VOTO DO CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO (DIVERGENTE)

De pronto, destaco que sigo a conclusão apresentada pelo Excelentíssimo Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva, em relação à competência para executar as multas aplicadas por esta Corte, na medida que o voto está em absoluta conformidade com o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal.

Contudo, observo que o tema da destinação das multas não foi abrangido pela decisão do Ilustre Relator, de modo que apresento esta divergência com o objetivo de complementar o voto apresentado.

Conforme se extrai do artigo 103, inciso X, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, as multas aplicadas no âmbito administrativo desta Corte constituem receitas para o Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

- Art. 103 Constituem-se receitas do Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná: (...)
- X - multas aplicadas no âmbito administrativo do Tribunal de Contas;

Em relação aos recursos arrecadados, o artigo 104, § 1º, da Lei Orgânica dispõe que um terço será destinado às despesas relativas às atividades da escola do Poder Legislativo Estadual e da TV Assembleia, de modo que o restante arrecadado é

destinado ao referido Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

Art. 104 O Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná tem por finalidade suprir o Tribunal com os recursos financeiros necessários para fazer face às despesas com: (...)

§ 1º Um terço dos recursos previstos no inciso X do artigo anterior serão destinados às despesas relativas às atividades da escola do legislativo estadual e da TV Assembleia.

De igual forma, o artigo 499, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, dispõe que o valor da multa cominada por esta Corte será recolhida ao referido Fundo:

Art. 499 O valor do débito imputado ou da multa cominada pelo Tribunal será recolhido: (...)

IV - ao Fundo Especial de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, quando se tratar de aplicação de multa. (Incluído pela Resolução nº 2/2006).

Conforme se observa, atualmente, as multas administrativas executadas pelo Estado do Paraná estão expressamente vinculadas como receitas ao Fundo Especial de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, as quais não integram o percentual da receita estadual destinado a esta Corte, definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual¹.

Esta vinculação foi definida por este próprio Tribunal de Contas, através de sua Lei Orgânica, não sendo encontrada lei estadual neste sentido. Contudo, com o objetivo de evitar que sua aplicação seja utilizada como instrumento predatório, compreendo que os valores arrecadados com as multas não devem ser destinados ao órgão que as aplica.

Sobre a desvinculação dessas receitas, destaco que no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.011/PE, de Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reforçou seu entendimento – já esboçado em outras decisões – no sentido de que são os municípios quem possuem legitimidade para cobrar as multas aplicadas pelos Tribunais de Contas Estaduais, quando decorrentes de danos causados ao erário municipal. No entanto, a cobrança daquelas aplicadas em razão da inobservância de normas de Direito Financeiro (multas simples) permanecem de competência dos Estados.

Seguindo este entendimento, no recentíssimo julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.557², julgada entre os dias 09/08/2024 e 16/08/2024 – no qual se discutia a inconstitucionalidade formal de lei de iniciativa parlamentar, que alterou a destinação das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato

1 Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Art. 103. §1º. As receitas do FETC/PR não integram o percentual da receita estadual destinado ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

2 Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6004872>>. Acesso em 02/09/2024.

Grosso (antes destinada ao Fundo de Reparcelamento e Modernização do Tribunal de Contas do Estado), vinculando-as ao Fundo Estadual de Saúde e ao Centro de Apoio e Suporte à Inclusão da Educação Especial – o Plenário da Suprema Corte compreendeu que a titularidade das multas aplicadas pelos Tribunais de Contas é dos Estados, os quais possuem competência para versar sobre a distribuição dessa receita pública.

Neste mesmo sentido foi o entendimento do Advogado-Geral da União, quando na análise da questão:

(...) o Texto Constitucional, ao dispor sobre a competência atribuída ao Tribunal de Contas da União para a cominação de multas, limita-se a prever o seguinte:

(...) cabe destacar, outrossim, que nos artigos 70 a 75 da Constituição da República inexistem previsão acerca da compulsoriedade de criação de Fundos de Reparcelamento e Modernização de Tribunais de Contas, como o previsto pela Lei nº 8.411/2005 do Estado de Mato Grosso, alterada pela Lei nº 11.085/2020, cuja validade é questionada.

O registro é relevante, pois quando o legislador constituinte objetivou vincular o produto da arrecadação ao custeio do serviço público prestado o fez de maneira expressa, hipótese que aqui não se verifica. É o que foi estabelecido, a partir da Emenda Constitucional 45/2004, no parágrafo 2º do artigo 98 da Lei Maior, que determinou que “as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça”.

Portanto, diferentemente do que sucede com as custas judiciais, o Fundo de reparcelamento e de modernização do Tribunal de Contas estadual não tem extração constitucional direta, tendo sido concebido como uma característica secundária do modelo local. Assim, ainda que essas verbas tenham o escopo de complementar recursos para a modernização técnico-administrativa da respectiva Corte de Contas do Tribunal, sua alocação não encontra suporte no princípio da simetria.

Além disso, ante a inexistência de previsão constitucional quanto à alocação predefinida para o próprio Tribunal de Contas de valores por ele arrecadados em decorrência da aplicação de multas, tampouco podem tais recursos serem considerados como condição *sine qua non* para a garantia da autonomia administrativa e orçamentária dos Tribunais de Contas.

Do mesmo modo, o entendimento do Procurador-Geral da República foi de que “sendo as multas aplicadas pelos Tribunais de Contas de titularidade do ente federativo a eles vinculados, cabe ao ente federativo definir a sua destinação, inexistindo obrigatoriedade de vinculação a fundo administrado pelo Tribunal de Contas”. Na sua manifestação também disse o seguinte:

As multas impostas pelos Tribunais de Contas consubstanciam-se em instrumento voltado a fortalecer fiscalização exercida pelo órgão, conferindo-lhe efetividade por meio do instrumento sancionador.

Ao contrário do que ocorre nos casos de imputação de débito, em que há a recomposição do erário dos entes públicos, o crédito decorrente das multas configura sanção a um comportamento ilegal da pessoa fiscalizada e não integra o patrimônio dos entes fiscalizados, mas, sim, o patrimônio da entidade que mantém o Tribunal de Contas.

(...)

No caso do Tribunal de Contas estaduais, os valores referentes às multas – mesmo que sejam estas aplicadas a outros entes federativos – são recolhidos aos cofres do Estado ao qual o Tribunal encontra-se vinculado.

Tanto assim o é que a legitimidade para a cobrança dos créditos referentes a multas aplicadas pelos Tribunais de Contas é do ente público que mantém a respectiva Corte, por meio de sua Procuradoria

(...)

Sendo as multas aplicadas pelos Tribunais de Contas de titularidade do ente federativo a eles vinculados, cabe ao ente federativo definir a sua destinação, inexistindo obrigatoriedade de vinculação a fundo administrado pelo Tribunal de Contas, conforme alega a requerente.

A hipótese é diversa, por exemplo, da cobrança de custas ou emolumentos, os quais não de ser destinados aos órgãos de Justiça por previsão expressa do art. 98, § 2º da CF. Tais exações têm natureza jurídica diversa das multas e inexistente dispositivo constitucional que estabeleça previsão de vinculação de multas ao tribunal de contas que o aplica (doc. 26, pp. 8-10)

Portanto, me coaduno com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, de que a titularidade das multas aplicadas por este Tribunal é do Estado do Paraná, que é o ente público detentor da competência para definir a destinação dessa receita pública.

Sobre a necessidade de alteração da destinação do valor das multas aplicadas por esta Corte – dada a similaridade da destinação que os recursos das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso recebiam antes da alteração legislativa objeto da ADPF – desde logo destaco que o entendimento exarado pela Suprema Corte é de que o Fundo possui caráter meramente **acessório** no contexto da autonomia financeira e orçamentária do Tribunal de Contas.

Neste sentido, convém destacar que as multas administrativas não são a única fonte de receita do Fundo Especial de Controle Externo deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná³, de modo que destinação diversa da atualmente dada não ensejará em prejuízo ou risco para a autonomia funcional ou orçamentária desta Corte.

3 Art. 103. Constituem-se receitas do Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

I – dotação orçamentária própria, os recursos transferidos por entidades públicas e os créditos adicionais que lhe venham a ser atribuídos;

III – receita decorrente da cobrança de cópias reprográficas extraídas pelo Tribunal de Contas para terceiros;

IV – taxas de inscrição em cursos, seminários, conferências e outros eventos culturais patrocinados pelo Tribunal de Contas;

V – taxas de inscrição em concursos públicos realizados pelo Tribunal de Contas;

VI – o produto de alienação de bens móveis e imóveis, incluídos na carga patrimonial do Tribunal de Contas;

VII – valores decorrentes de cobrança pelo fornecimento de produtos de informática em impressos e mídias eletrônicas;

VIII – receitas oriundas de convênios, acordos ou contratos firmados pelo Tribunal de Contas;

IX – auxílios, subvenções, doações, legados e contribuições de pessoas físicas e jurídicas de direito privado ou público;

XI – taxa de ocupação das dependências de imóveis do Tribunal de Contas;

XII – recursos provenientes de reembolso de despesas com telefonia;

XIII – o produto, parcial ou total, da remuneração das aplicações financeiras do próprio Fundo;

XIV – receita decorrente do custo de operacionalização dos descontos efetuados nas folhas de pagamento do Tribunal de Contas, em decorrência da inclusão de descontos consignáveis;

XV – outras receitas eventuais;

XVI – o produto, parcial ou total, da remuneração das aplicações financeiras do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. (Incluído pela Lei Complementar n. 151/2012)

Ante o exposto, apresento a presente proposta de VOTO divergente, tão somente para COMPLEMENTAÇÃO do voto apresentado pelo nobre Relator, Conselheiro Maurício Requião, de modo que passe a constar que compete ao Estado do Paraná a definição da destinação da receita pública advindas da aplicação de multas sancionatórias ou coercitivas aplicadas por este Tribunal, fixando o prejudgado nos seguintes termos:

1) O ente municipal somente é legitimado a promover a execução do crédito fiscal quando a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorrer da prática de atos que causaram prejuízo ao município; ou seja, na hipótese da multa prevista no artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, aplicada de forma proporcional ao dano causado ao erário, sendo esta acessória à imputação de restituição de débito decorrente de dano;

2) O Estado-membro é parte legítima para promover a execução do crédito fiscal decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual em razão de atos irregulares em âmbito municipal nos casos em que a multa decorre da inobservância das normas de Direito Financeiro, normas de gestão ou normas aplicáveis aos atos administrativos ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, como as sancionatórias ou coercitivas, a que se referem o artigo 85, incisos I e II, e o artigo 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005; e

2.1) Os valores arrecadados a título de multas dispostas no item 2, devem ter sua destinação definida pelo Estado do Paraná.

5 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por maioria absoluta, em fixar o seguinte prejudgado:

I - O ente municipal somente é legitimado a promover a execução do crédito fiscal quando a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorrer da prática de atos que causaram prejuízo ao município; ou seja, na hipótese da multa prevista no artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, aplicada de forma proporcional ao dano causado ao erário, sendo esta acessória à imputação de restituição de débito decorrente de dano;

II - O Estado-membro é parte legítima para promover a execução do crédito fiscal decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual em razão de atos irregulares em âmbito municipal nos casos em que a multa decorre da inobservância das normas de Direito Financeiro, normas de gestão ou normas aplicáveis aos atos administrativos ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, como as sancionatórias ou coercitivas, a que se referem o artigo 85, incisos I e II, e o artigo 87 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

Votaram,acompanhando o Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencedor), os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, IVENS ZSCHOERPER LINHARES e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencido)., votou parcialmente divergente para COMPLEMENTAÇÃO, de modo que passe a constar que compete ao Estado do Paraná a definição da destinação da receita pública advindas da aplicação de multas sancionatórias ou coercitivas aplicadas por este Tribunal.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 24 de outubro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente