

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNDO NOVO

PROCESSO Nº 18580e21

PARECER Nº 01902-21

EMENTA: EMENTA: CONSULTA. PROCEDIMENTO PARA INSCRIÇÃO E EXECUÇÃO DE MULTAS ORIUNDA DE PENALIDADE IMPOSTA POR ESTA CORTE DE CONTAS.

1) De acordo com a Constituição Federal, as decisões do Tribunal de Contas que resultem em imputação de débito ou multa, possuem eficácia de título executivo e podem ser executadas diretamente em juízo como títulos executivos extrajudiciais sem a necessidade de amplo processo cognitivo.

2) Consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 1003433 - RJ – Tema 642 – de repercussão geral, no que se refere a capacidade postulatória para executar as decisões condenatórias das Cortes de Contas, tem-se que no caso de títulos executivos que resultem em multa, em razão de danos causados ao erário municipal, o legitimado para propor a ação de execução para a cobrança do ressarcimento de prejuízo causado ao erário é o ente público prejudicado. Portanto, resta claro que a pessoa jurídica que teve seu patrimônio lesado é quem detém a titularidade no referido crédito municipal. Em outras palavras, quanto às decisões condenatórias dos Tribunais de Contas Municipais, competirá a Procuradoria a cobrança em juízo.

3) As decisões condenatórias dos Tribunais de Contas constituem título executivo extrajudicial, podendo ser executadas em juízo, independentemente de qualquer providência, através do rito de execução comum, previsto pelo Código de Processo Civil. Por outro lado, pontua-se que não haveria óbice para a realização de proceder a inscrição em dívida ativa, possibilitando, dessa forma, a utilização do procedimento previsto na Lei de Execução Fiscal, na hipótese que se constitui um ente integrante da Fazenda Pública.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Washington Souza Ribeiro, Controlador interno Municipal, endereçada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob nº 18580e21, questionando acerca do procedimento adotado pelo município para execução de crédito decorrente de multa nos seguintes termos:

- Havendo penalidade imposta pelo TCE à agente público municipal, com obrigação de pagamento de valor, qual o procedimento para inscrição e execução de crédito?
- Quando do pagamento e recolhimento de obrigação por parte do executado, o registro da arrecadação pela prefeitura obedecerá código de receita específica? O layout do sistema SIGA já dispõe dessa possibilidade?

Em caráter preliminar, registra-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Em tempo, impende ainda ressaltar que as orientações traçadas neste opinativo serão abordadas à luz das regras atualmente vigentes, dissociada do estudo específico da situação fática vivenciada no Município de Mundo Novo.

Feitos tais esclarecimentos iniciais, cumpre-se elucidar em que pese o Consulente mencionar no bojo dos seus questionamentos “*as penalidades impostas pelo TCE*”, entende-se que ficou demonstrado um erro material, uma vez que as indagações objeto deste parecer, permeiam sobre inscrição e execução de multas oriundas de penalidade imposta envolvendo “agente público municipal”, concluindo-se portanto, pertinente a manifestação desta Unidade Jurídica.

No que concerne ao **primeiro questionamento**, cumpre-se asseverar que a Constituição Federal determina que as decisões emanadas pelos Tribunais de Contas que resultem em imputação de débito ou multa possuem eficácia de título executivo, observando-se os princípios norteadores do processo administrativo, em especial o contraditório e a ampla defesa, vejamos:

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.

Nesta senda, indispensável afirmar que o Tribunal de Contas tem como missão institucional exercer o controle externo da atividade pública, tendo como atribuição funcional a fiscalização do cumprimento por parte dos administradores públicos dos deveres de retidão no trato da coisa

pública, visando resguardar a probidade da administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiro públicos.

Nesta direção, cumpre-nos pontuar o entendimento consolidado nesta Corte de Contas, a partir da entrada em vigor do Parecer Normativo nº 13/07, no sentido de que em decorrência do prazo de prescrição quinquenal (cinco anos), contados a partir do trânsito em julgado da decisão, relativamente às multas imputadas pelos Tribunais de Contas em consequência de ilícitos praticados pelos gestores, acaso não sejam adimplidas voluntariamente pelos multados, geram créditos públicos executáveis judicialmente, denominados **dívida ativa não tributária**, cabendo ao Gestor em exercício do seu mandato o ônus de promover a cobrança judicial do débito, sob pena de sua responsabilização, sendo considerado incurso em ato de improbidade administrativa fundamentado na Lei nº 14.230/2021, aquele Gestor que dolosamente se omitir no dever de promover a cobrança judicial da multa, dando causa, em consequência, à sua prescrição.

Oportuno destacar que o aludido Parecer Normativo expressamente preconiza que:

“3 - As decisões dos Tribunais de Contas impositivas de apenação de multas, ou de ressarcimentos, aos agentes públicos, têm eficácia de título executivo extrajudicial, na forma constitucionalmente prevista.

4 – As sanções, multas e reparação de prejuízos, aplicadas pelos Tribunais de Contas, caso não adimplidas voluntariamente, geram créditos públicos executáveis judicialmente, denominados DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA.

5 – Não há necessidade de se proceder à inscrição do crédito, resultante de decisão dos Tribunais de Contas, na Dívida Ativa, como acontece com os créditos tributários e os demais créditos não tributários gerados por atos de administração fiscal, na medida em que a aludida decisão já contém, intrinsecamente, os requisitos da certeza e liquidez do crédito, não se vedando, todavia, a efetuação de tal inscrição que, tão somente, REITERARÁ os referidos requisitos.”

Em outras palavras, é desnecessária a inscrição, na dívida ativa, do débito resultante de multa imposta pelo Tribunal de Contas, na medida em que os débitos imputados por este Tribunal se constituem em título executivo extrajudicial, por força do disposto no artigo 2º, da Lei Complementar nº 06/91 – Lei Orgânica do TCM, o qual recepcionou a disciplina atribuída ao Tribunal de Contas da União pelo artigo 71, § 3º, da Carta Magna, ao estatuir que *“As decisões do Tribunal de Contas dos Municípios de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”*

Assim, conforme dispositivos supracitados, as decisões do Tribunal de Contas que imputam débito ou aplicam multa, podem ser executados diretamente em juízo como títulos executivos extrajudiciais sem a necessidade de amplo processo cognitivo.

Ressalte-se, que esta Corte de Contas através da Resolução TCM nº 1.124/05 regulamentou que o recolhimento das multas imputadas pelo Tribunal deverá ter o prazo máximo de 30 (trinta) dias contados do trânsito em julgado da decisão, sendo admitido o parcelamento em até 12 (doze) vezes iguais e consecutivas, desde que o valor de cada parcela não seja inferior a R\$500,00 (quinhentos reais), vejamos:

RESOLUÇÃO nº 1124/05

Dispõe sobre as multas, no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios, a serem recolhidas por gestores municipais, ou responsáveis, e dá outras providências.

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições, com fundamento no art. 91, XIII, XVI, § 1º, da Constituição Estadual, e nos arts. 1º, XII, 48, 49, 69, 71, 72, 73, 74 e 76, III, d, da Lei Complementar nº 6, de 06.12.91,

R E S O L V E:

Art. 1º O gestor, ou responsável, a quem for imputada multa, deverá recolhê-la no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados do trânsito em julgado da decisão.

Art. 2º Será admitido o pagamento da multa em até 12 (doze) parcelas mensais, iguais e consecutivas, desde que o valor de cada parcela não seja inferior a R\$ 500,00 (quinhentos reais).

§ 1º Sobre o valor das parcelas mensais incidirão juros legais.

§ 2º O parcelamento de que trata este artigo não se aplica aos gestores, ou responsáveis, por débito com qualquer outra obrigação de natureza pecuniária decorrente de decisão deste Tribunal.

[...]

Art. 5º O não pagamento da multa, ou de qualquer das suas parcelas, no prazo estabelecido, implicará o vencimento antecipado da dívida, com a conseqüente inscrição do débito na dívida ativa do município e **remessa do título executivo** (Deliberação) ao Ministério Público, com vistas à correspondente execução judicial, sem prejuízo das **providências de cobrança judicial** a serem adotadas pelo chefe do Poder Executivo.”

Portanto, cabe ao Gestor ou responsável a quem for imputada a multa, seguir o regramento deste Tribunal conforme disposto na Resolução acima citada. Caso não seja recolhida a multa imputada nos termos e prazos estabelecidos, deverão ser tomadas as providências necessárias para a cobrança judicial.

Sobre a temática envolvendo a capacidade postulatória para executar as decisões condenatórias das Cortes de Contas, tem-se que o Supremo Tribunal Federal, instado a se manifestar sobre a qual ente federativo pertence às cominações impostas pelos Tribunais de Contas, decidiu em várias ocasiões que pertence ao ente prejudicado, vejamos:

“O Estado-Membro não tem legitimidade para promover execução judicial para cobrança de multa imposta por tribunal de contas estadual à autoridade municipal, uma vez que a titularidade do crédito é do próprio ente público prejudicado, a quem compete a cobrança, por meio de seus representantes judiciais. Com base nessa orientação, a Primeira Turma negou provimento a agravo regimental em recurso extraordinário, no qual se discutia a legitimidade ad causam de município para execução de multa que lhe fora aplicada. O min. Dias Toffoli destacou que, na omissão da municipalidade nessa execução, o Ministério Público poderia atuar.” (RE 580.943 AgR, rel. min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 18-6-2013, Primeira Turma, Informativo 711.)

“Tribunal de Contas do Estado do Acre. Irregularidades no uso de bens públicos. Condenação patrimonial. Cobrança. Competência. Ente público beneficiário da condenação. Em caso de multa imposta por Tribunal de Contas estadual a responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos, a ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação do Tribunal de Contas. Precedente.” (RE 510.034-AgR, Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 24-6-2008, Segunda Turma, DJE de 15-8-2008.) **No mesmo sentido: AI 765.470-AgR**, rel. min. **Rosa Weber**, julgamento em 18-12-2012, Primeira Turma, DJE de 19-2-2013; **AI 826.676-AgR**, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, julgamento em 8-2-2011, Segunda Turma, DJE de 24-2-2011. **Vide: RE 580.943 AgR**, rel. min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 18-6-2013, Primeira Turma, Informativo 711.

Com efeito, consoante decidido pela Corte Superior, no caso de títulos executivos que resultem em multa aplicada pelos Tribunais de Contas em razão de danos causados ao erário municipal, o legitimado para propor a ação de execução para a cobrança do ressarcimento de prejuízo causado ao erário é o ente público prejudicado. Portanto, resta claro que a pessoa jurídica que teve seu patrimônio lesado é quem detém a titularidade no referido crédito municipal.

Desta maneira, para dirimir qualquer controvérsia sobre o supracitado tema, o STF em nova discussão sobre a referida matéria, no julgamento do RE nº 1003433-RJ – Tema 642 – de repercussão geral, por maioria, reafirma em tempo, ser o município prejudicado parte legítima para a execução de créditos oriundos de multa aplicada por Tribunais de Contas a agente público municipal, em face de danos causados ao erário, destacadamente:

"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.” (STF – RE: 1003433 RJ, Relator: MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 15/09/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 13/10/2021)

Nesse contexto, são as considerações emitidas no artigo “A questão da efetividade das decisões dos tribunais de contas”, de autoria da Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Doris T. P. de Miranda Coutinho, vejamos:

“(…) Dessa forma – com fulcro no art. 131 da Constituição, que delega à Advocacia-Geral da União a representação judicial e extrajudicial da União, e no art. 132, que investe às respectivas procuradorias a representação judicial e a consultoria dos Estados e do Distrito Federal -, decidiu-se que não cabe às cortes de contas a iniciativa da cobrança, tampouco ao Ministério Público, atuante ou não junto aos órgãos de controle externo.

Portanto, cabe ao ente público que teve o cofre lesado pela irregularidade objeto da condenação, por meio de seu órgão de representação judicial, a execução do título executivo gerado. A situação se replica em cada esfera da Federação: quanto à decisões condenatórias do TCU, em que há envolvimento de recursos federais, a cobrança impende à Advocacia-Geral da União; quanto às decisões dos tribunais de contas estaduais e municipais, a legitimidade para ingressar em juízo é das respectivas procuradorias.”

Portanto, com respaldo nos fundamentos ora colacionados, o regramento para o recolhimento de multas impostas por este Tribunal de Contas deverá ser realizado nos limites, prazos e condições estabelecidas na Resolução TCM nº 1.124/05. No entanto, caso não cumprida a obrigação, os débitos deverão ser cobrados judicialmente pelo ente prejudicado, ou seja, aquele beneficiário da condenação desta Corte, e, uma vez ajuizados, deverão seguir as condições conferidas pela municipalidade, haja vista extrapolar a competência deste Tribunal de Contas o estabelecimento das condições da cobrança por via judicial.

Feitos tais esclarecimentos, passaremos a tecer breves considerações acerca do rito formal a ser adotado para a cobrança judicial da multa imputada nas decisões proferidas pelas Cortes de Contas.

Consoante explanado acima, as decisões condenatórias emanadas pelos Tribunais de Contas que imputem débito ou multa, possuem eficácia de título executivo, consoante determinação

constitucional, sendo, por essa condição, passíveis de serem executadas, independentemente de qualquer providência.

Em outras palavras, por se tratar a decisão da Corte de título executivo extrajudicial, estaria apto a ser levado à execução, podendo ser adotado para a satisfação do crédito o procedimento comum disciplinado na Lei nº 13.105/2015 - Código de Processo Civil, no tocante a execução de título extrajudicial por quantia certa.

Por outro lado, relevante pontuar, que não haveria óbice para a utilização do rito de execução fiscal previsto na Lei nº 6.830/80, para a cobrança das decisões condenatórias das Cortes de Contas, tendo em vista que a Lei de Execução Fiscal estabelece em seu artigo 2º, que considera-se dívida ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária, nos termos da Lei nº 4.320/1964, que por sua vez, estabelece em seu artigo 39, §2º que a Dívida ativa não tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como *"multa de qualquer origem ou natureza"*, situação que parece se enquadrar os valores das decisões condenatórias emitidas pelas Cortes de Contas.

Nesse cenário, são os ensinamentos de Isaac Newton Carneiro, na obra "Manual de Direito Municipal Brasileiro", 2018, págs. 380/381:

"A execução do título provido pela decisão do tribunal de contas dar-se-á conforme execução de título extrajudicial, ou seja, respeitando-se o disposto nos artigos 771 seguintes da Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil). A primeira característica desta compreensão é a dispensa do registro da dívida como ativa – quando tombada em livro próprio depois de realizado o procedimento cabível para o caso.; como se faz com as obrigações devidas à fazenda pública. Ou seja, o próprio título pode ser levado ao judiciário para sua execução independentemente de outros procedimentos; claro, se não for obtido resultado pelos esforços não judiciais. Por força da realidade, não podemos deixar de lembrar que em muitos casos segue-se o procedimento previsto na lei de execução fiscal; ao que alguns tribunais, também, vêm recebendo o procedimento. Neste caso, mudando o regimento da lei a ser adotada para execução – com registro em dívida ativa ou não, mudam-se prazos e algumas formas, mas não o escopo da dita execução."

Na sequência, relevante pontuar o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (Informativo de Jurisprudência 530/STJ, 2ª Turma), vejamos:

"DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE DECISÃO DO TCU. A execução de decisão condenatória proferida pelo TCU, quando não houver inscrição em dívida ativa, rege-se pelo CPC. De fato, nessa situação, não se aplica a Lei 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais). Essas decisões já são títulos executivos extrajudiciais, de modo que prescindem da emissão de Certidão de Dívida Ativa. Precedentes citados: REsp 1.112.617-PR, Primeira Turma, DJe de 3/6/2009; e REsp 1.149.390-DF, Segunda Turma, DJe de 6/8/2010. REsp 1.390.993-RJ, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 10/9/2013

Portanto, extrai-se das considerações acima emitidas que as decisões condenatórias dos Tribunais de Contas constituem título executivo extrajudicial, podendo ser executadas em juízo através do rito de execução comum, previsto pelo Código de Processo Civil. Por sua vez, reitera-se que não há impedimentos para a realização de inscrição em dívida ativa, possibilitando, dessa forma, a utilização do procedimento previsto na Lei de Execução Fiscal.

Por fim, **em resposta ao segundo questionamento**, cumpre-se trazer a baila a transcrição reiterada dos artigos mencionados na Resolução TCM/BA nº 1.124/05, vejamos:

"(...)

Art. 3º O pagamento da multa dar-se-á em instituição bancária da rede oficial, ressalvados os casos previstos em lei, mediante documento próprio de arrecadação municipal emitido pela Prefeitura, vedada a prorrogação do prazo estabelecido para sua quitação, total ou parcial.

§ 1º O documento de arrecadação municipal conterà, no mínimo, os seguintes dados: o nome do devedor, os números do processo de origem e da Deliberação, o valor do débito ou da parcela deste, seu respectivo número e data de vencimento.

§ 2º O Tribunal disponibilizará no seu endereço na Internet (www.tcm.ba.gov.br) o Sistema de Informações de Multas – SIM, de forma a possibilitar ao multado, mediante digitação do número do processo de origem, o acesso ao valor da multa e à data do seu vencimento ou, se fizer opção pelo parcelamento, ao valor das parcelas e aos seus respectivos vencimentos, digitando o número de parcelas escolhido.

Art. 4º A Prefeitura encaminhará à Inspeção de Controle Externo – IRCE, à qual esteja jurisdicionada, quando da remessa da documentação mensal de receita e despesa, o documento próprio de arrecadação municipal, acompanhado do respectivo conhecimento de receita.

§ 1º A contabilização da receita deverá ser efetuada na rubrica 1919.99.00 - Outras Multas, subalínea Multa - TCM, mediante registro individualizado, dele constando os números do processo de origem e da Deliberação e o nome do multado.

§ 2º Caberá à IRCE efetuar, de pronto, o registro do pagamento da multa ou parcela desta no Sistema de Controle de Contas – SICCO do Tribunal.

"(...)

Art. 6º Somente após a comprovação do pagamento da multa e de sua contabilização, o Tribunal conferirá a necessária quitação.

Assim, em interpretação aos ditames acima transcritos, entende-se ser de responsabilidade do Ente Municipal todo trâmite para execução do mencionado débito, abrangendo inclusive a emissão do documento de arrecadação municipal para o cumprimento da penalidade imposta, devendo tal arrecadação ser contabilizada na rubrica 1919.99.00, inexistindo por consequência, qualquer "layout" no Sistema Integrada de Auditoria e Gestão – SIGA para tal registro, já que como acima mencionado, cabe a este Tribunal de Contas, quando informado da respectiva quitação, apenas a baixa do referido débito em seu sistema interno.

Diante de todo o exposto, conclui-se o seguinte:

- 1) De acordo com a Constituição Federal, as decisões do Tribunal de Contas que resultem em imputação de débito ou multa, possuem eficácia de título executivo e podem ser executadas diretamente em juízo como títulos executivos extrajudiciais sem a necessidade de amplo processo cognitivo;
- 2) Consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 1003433 - RJ – Tema 642 – de repercussão geral, no que se refere a capacidade postulatória para executar as decisões condenatórias das Cortes de Contas, tem-se que no caso de títulos executivos que resultem em multa, em razão de danos causados ao erário municipal, o legitimado para propor a ação de execução para a cobrança do ressarcimento de prejuízo causado ao erário é o ente público prejudicado. Portanto, resta claro que a pessoa jurídica que teve seu patrimônio lesado é quem detém a titularidade no referido crédito municipal. Em outras palavras, quanto às decisões condenatórias dos Tribunais de Contas Municipais, competirá a Procuradoria a cobrança em juízo;
- 3) As decisões condenatórias dos Tribunais de Contas constituem título executivo extrajudicial, podendo ser executadas em juízo, independentemente de qualquer providência, através do rito de execução comum, previsto pelo Código de Processo Civil. Por outro lado, pontua-se que não haveria óbice para a realização de proceder a inscrição em dívida ativa, possibilitando, dessa forma, a utilização do procedimento previsto na Lei de Execução Fiscal, na hipótese que se constitui um ente integrante da Fazenda Pública;
- 4) É de responsabilidade do Ente Municipal todo trâmite para execução do mencionado débito, abrangendo inclusive a emissão do documento de arrecadação municipal para o cumprimento da penalidade imposta, devendo tal arrecadação ser contabilizada na rubrica 1919.99.00, inexistindo por consequência, qualquer "layout" no Sistema Integrada de Auditoria e Gestão – SIGA para tal registro, já que como acima mencionado, cabe a este Tribunal de Contas, quando informado da respectiva quitação, apenas a baixa do referido débito em seu sistema interno.

É o parecer. À consideração superior.

Salvador, 25 de outubro de 2021.

Cristina Borges dos Santos
Assessora Jurídica