

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Os pressupostos gerais de recorribilidade foram atendidos. O recurso, subscrito por Procurador do Estado, foi protocolado no prazo legal.

Cumpre afastar o que articulado quanto à violação ao pacto federativo. O argumento não foi examinado na decisão recorrida.

Observem não o apego à literalidade do verbete nº 356 da Súmula do Supremo, mas a razão de ser do prequestionamento e, mais ainda, o teor do enunciado nº 282. O instituto pressupõe debate e decisão prévios da matéria jurídica constante das razões apresentadas. Se o ato impugnado nada contém sobre tema versado no recurso, fica impossibilitado o exame sob o ângulo do permissivo constitucional. Assim concluiu o Supremo no julgamento do agravo regimental no agravo de instrumento nº 541.696-6 /DF, da minha relatoria, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 24 de fevereiro de 2006:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PREQUESTIONAMENTO – CONFIGURAÇÃO – RAZÃO DE SER. O prequestionamento não resulta da circunstância de a matéria haver sido arguida pela parte recorrente. A configuração do instituto pressupõe debate e decisão prévios pelo Colegiado, ou seja, emissão de juízo sobre o tema. O procedimento tem como escopo o cotejo indispensável a que se diga do enquadramento do recurso extraordinário no permissivo constitucional. Se o Tribunal de origem não adotou entendimento explícito a respeito do fato jurígeno veiculado nas razões recursais, inviabilizada fica a conclusão sobre a violência ao preceito evocado pelo recorrente.

Na dicção da Lei Maior, os responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, se agentes municipais, ficam sujeitos a sanção a ser imposta por Tribunal de Contas estadual – artigo 31, § 1º –, entre as quais multa.

O crédito constitui dívida ativa não tributária – artigos 39, § 2º, da Lei nº 4.320/1964 e 784, inciso IX, do Código de Processo Civil. Sem satisfação espontânea, impõe-se a execução do valor, nos termos da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal).

Deriva do poder sancionatório a imputação de multa ou débito. Quanto a esse último, cujo valor corresponde ao dano, cabe à pessoa jurídica afetada postular, em Juízo, a cobrança; relativamente àquela – que mais interessa na espécie –, a legitimidade é do instituidor.

A medida coercitiva – multa – tem a finalidade de inibir desvio de conduta. Essa vontade, inevitável, decorre de parcela do poder estatal ao qual, considerados o substrato fático e a norma, cabe aplicar multa, a ser exigida pelo ente político que o órgão integra. O princípio da causa e efeito corrobora o argumento.

É impróprio admitir que o Município execute multa imputada no âmbito estadual, com fundamento em norma do Estado – no caso, a Lei Complementar nº 63/1990. A inexistência de titularidade implica falta de legitimidade e de interesse concreto, conforme ressaltou o ministro Maurício Corrêa, Relator, quando do exame do recurso extraordinário de nº 223.037, acórdão publicado no Diário da Justiça de 2 de maio de 2002, no qual versada a execução de pena aplicada, a ex-prefeito, por Tribunal de Contas estadual. Na ocasião, ficou assentado caber à Procuradoria-Geral do Estado a cobrança:

Recurso Extraordinário. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Competência para executar suas próprias decisões: impossibilidade. Norma permissiva contida na Carta Estadual. Inconstitucionalidade.

[...]

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. 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).

[...]

Dessa forma, em caso de “eventual imputação de débito ou multa com eficácia de título executivo (art. 71, § 3º), cabe ao Tribunal [de Contas] providenciar a cobrança, determinando à Advocacia-Geral da União [no caso a Procuradoria Geral do Estado] o ajuizamento da

execução, sob pena de responsabilidade" (José Afonso da Silva, ob. cit., p. 688).

[...]

No mesmo sentido, a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho:

O preceito denuncia, de forma clara, que a relação obrigacional decorrente da atribuição de débito ou aplicação de multa enseja a formalização por título executivo, de natureza obviamente extrajudicial. Não indica, entretanto, a legitimidade para a ação que vise à respectiva cobrança.

[...] integrando [o Tribunal de Contas] pessoa federativa (União ou Estado), é a esta que cabe a competência para o ajuizamento das ações que visem à cobrança [...]

E, ainda, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Diferentemente ocorre quando se trata de execução de multa: nesse caso, a dívida é sempre cobrada em favor do "cofre" que mantém o Tribunal de Contas.

Provejo o extraordinário para, reformando o acórdão recorrido, assentar a legitimidade do Estado do Rio de Janeiro na execução da multa aplicada pelo Tribunal de Contas estadual, devendo ter sequência a execução. Eis a tese: "O Estado é a parte legítima para executar crédito decorrente de multa aplicada, a gestor municipal, por Tribunal de Contas estadual."

É como voto.