

PROCURADORIA DA DÍVIDA ATIVA
Parecer n.º 01/2004 – Luiz Fernando Rodrigues dos Santos

Em 15 de março de 2004

E-14/050100/03

Multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE/RJ - a servidor outrora vinculado ao Município de Cantagalo. Ausência de pagamento perante o TCE/RJ. Necessidade da inscrição do débito em dívida ativa. Dupla cobrança da quantia devida, pelo ente municipal, e também pelo Estado do Rio de Janeiro - através da PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. Legitimidade da inscrição em dívida ativa estadual. Natureza Jurídica da multa aplicada pela Corte de Contas Estadual. Poder-Dever da persecução daqueles valores pelo Órgão Central do Sistema Jurídico do Estado. Necessidade da manutenção dos procedimentos conducentes à satisfação do referido crédito, já devidamente inscrito em dívida ativa estadual.

Trata o presente de solicitação da Ilma. Procuradora-Chefe da Procuradoria da Dívida Ativa/PGE, Dra. CLAUDIA COSENTINO FERREIRA, através da qual requer análise do requerimento constante de fls. 02, feito pelo Sr. WILDER SEBASTIÃO DE PAULA, que questiona a cobrança, pelo Estado do Rio de Janeiro, de valor oriundo de multa aplicada pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, mormente levando em conta que tal apenamento administrativo também está inscrito na dívida ativa do Município de Cantagalo, gerando o que o requerente denomina de “dupla cobrança e inscrição da dívida ativa pelo mesmo fato gerador, o que é vedado pelo Código Tributário Nacional”.

Aduz ainda o demandante que “sendo a natureza do débito multa do Tribunal de Contas imposto quando ocupava o cargo de Prefeito do Município de Cantagalo, a legitimidade para a inscrição na dívida ativa e posterior cobrança é de competência exclusiva da Secretaria Municipal de Fazenda do Município de Cantagalo, não sendo da competência da Procuradoria da Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro”.

Como se não bastasse o acima aduzido, alega também o requerente, na defesa do pagamento daqueles valores para o ente municipal, que “a natureza (*sic*) do débito já se encontra inscrita na Dívida Ativa do Município de Cantagalo em data anterior a inscrição lançada pelo Estado do Rio de

Janeiro”, outro motivo que considera suficiente para legitimar o seu pedido de cancelamento do referido débito inscrito em Dívida Ativa Estadual (ou ao menos para salvaguardar seu ‘direito’ de aguardar curiosa *orientação* sobre qual notificação deve atender), matéria que passo a tratar, nas linhas que se seguem.

Preliminarmente, porém, entendo imprescindível a tessitura de algumas breves considerações acerca das características da ação fiscalizadora das Cortes de Contas, com suas especificidades próprias.

A atuação sindicante dos Tribunais de Contas (que pretende o controle financeiro-orçamentário da atuação do administrador público) está inserida, no ordenamento jurídico pátrio, no que a melhor doutrina costuma denominar de modelo *corretivo* (com as peculiaridades da “contenção dinâmica”), através do qual se pretende resguardar a legalidade objetivamente considerada, isto é, na qual se busca a retificação da irregularidade ainda que ausente o ferimento direto de interesse juridicamente tutelado¹.

Tal maneira de atuar (facilmente compreensível se soubermos entender a mensuração restrita usada pelo legislador constituinte quando da elaboração dos arts. 70 e seguintes do texto magno) objetiva, em última análise, a concretização da idéia de que a Administração Pública moderna não mais se contenta em ser um conjunto de órgãos simplesmente voltados ao gerenciamento da ação coletiva (qualitativamente considerada); mas sim um complexo de funções que colima concretizar a função *política* do Estado, medida que se traduz através de atos *relativos* (já que provenientes da lei), ordenados com vistas à satisfação final dos interesses dos administrados, conforme de direito².

Assim é que coube às Cortes de Contas, no modelo constitucional traçado pelo constituinte de 1988, a relevante tarefa de – sem adentrar no controle do *mérito* do ato estatal (para o qual falece às Casas de Contas a legitimidade do voto popular e/ou mesmo a *jurisdição* cometida aos órgãos

¹ Por todos, confira a magnífica lição de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, in “Curso de Direito Administrativo”, Editora Forense, 11ª edição. O ilustre publicista ensina, com a habitual clareza, que “a mais importante finalidade do Direito Administrativo, que por si só o justificaria, é a proteção das liberdades e dos direitos dos administrados. Para esse efeito, a Administração, como braço executivo do Estado, tem o seu poder contido por duas técnicas juspolíticas: a *limitação* e o *controle*. A *limitação* age pela restrição imposta ao Estado em sua atuação em face das liberdades e dos direitos dos administrados, sintetizada no princípio da legalidade; é, portanto, uma contenção estática. O *controle* age pela ação admitida contra a atuação do Estado sempre que seja necessário resguardar o princípio da legalidade, preventivamente ou corretivamente; é, portanto, uma contenção dinâmica”.

² Consequência lógica da idéia de que o Direito Administrativo, que “nasceu como um direito do Estado enquanto administrador, passou a ser um direito do Estado e dos administrados, e tornou-se hoje, com seu núcleo constitucional e como seu prolongamento, um direito comum dos administrados face ao Estado administrador”, na vetusta lição de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, in “Mutações do Direito Administrativo”, Editora Renovar, 2000.

formalmente judiciários³) - syndicar o gerenciamento de valores públicos, adequando sua aplicação à correta necessidade de *eficácia, eficiência, e economicidade*.

Para tal mister – e colimando conceder coercitividade às suas ações (em medida que necessita, porém, da prévia subsunção na reserva lógica da *cautela*), o legislador constituinte entendeu necessário conceder aos Tribunais de Contas a possibilidade de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa e/ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que deve instituir, dentre outras, multa proporcional ao dano causado ao erário público⁴.

Impende realçar a dicção do parágrafo 3º do mesmo artigo, quando o legislador estabelece que as decisões do Tribunal de Contas de que resultem imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, a ser inscrito na dívida ativa se e/ou quando o Poder Público se dignar a promover a consequente execução fiscal.

Assim é que restou clara a diferenciação operada pelo ordenamento jurídico nacional, distinguindo a decisão que resultar em imputação de débito, quando é necessário o ressarcimento ao Erário Público; daquela que entender pela aplicação de multa, quando a resolução adquirir contornos sancionatórios, em razão do ilícito cometido pelo agente na gestão de valores públicos.

³ Convém desde logo, e para evitar precipitadas críticas dos que não deixam escapar a oportunidade de lembrar a impossibilidade de também os órgãos judiciais adentrarem no *mérito* da ação administrativa, que aqui estamos a tratar, ainda que por noção *velada*, do princípio da razoabilidade, tal como explicado pelo Professor CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, in “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Editores, 11ª Edição: “Com efeito, casos haverá em que, para além de dúvidas ou entre-dúvidas, qualquer sujeito de inteligência normal, razoável, poderá depreender (e assim também, a fortiori, o Judiciário) que, apesar de a lei haver contemplado discricção, em face de seus próprios termos e da finalidade que lhe presidiu a existência, a situação ocorrida não comportava senão uma determinada providência ou, mesmo comportando mais de uma, certamente não era a que foi tomada. Em situações quejandas, a censura judicial não implicaria invasão do mérito do ato. Com efeito, discricionariedade só existe nas hipóteses em que, perante a situação vertente, seja impossível reconhecer de maneira pacífica e incontrovertível qual a solução idônea para cumprir excelentemente a finalidade legal. Ou seja: naquelas em que mais de ma opinião for razoavelmente admissível sobre a medida apropriada para dar a melhor satisfação ao objetivo da lei. Em suma, está-se aqui a dizer que a discricionariedade é pura e simplesmente o fruto da finitude, isto é, da limitação da mente humana. À inteligência dos homens falece o poder de identificar sempre, em toda e qualquer situação, de maneira segura, objetiva e inobjetável, a medida idônea para preencher de modo ótimo o escopo legal. Logo, nos casos em que, em juízo equilibrado, sereno, procedido segundo os padrões de razoabilidade, seja convincente que dada providência seguramente é a melhor ou que seguramente não o é, ter-se-á de reconhecer inexistência de discricionariedade na opção que houver discrepado de tal juízo”.

⁴ Ressalte-se a preocupação do constituinte na aplicação obrigatória do princípio da proporcionalidade quando do mensuração da multa a ser aplicada pelas Cortes de Contas, em indiscrepante sinal da maneira parcimoniosa que aquela ação deve ser implementada.

Com fulcro em tal regramento, a Lei Complementar nº 63/90 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro) manteve a referida diferença, valendo citar os artigos 8º, incisos II e III, que definem a tomada de contas, bem como o artigo 62 e seguintes, que tratam das sanções pecuniárias a serem impostas pela Corte de Contas Estadual aos responsáveis pela guarda e aplicação dos bens públicos⁵.

E não há como negar a logicidade de tal estruturação, já que não há como negar a óbvia distinção entre esses dois institutos jurídicos, já que um serve para apuração dos danos porventura ocorridos ao erário público, e posterior ressarcimento - Tomada de Contas; e o outro atua como sanção pecuniária a ser imposta pelas Cortes de Contas ao agente público que tenha praticado ilícito administrativo-financeiro no desempenho de suas funções - Multa.

No caso em apreço, a sanção pecuniária implementada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro significa a punição do Sr. WILDER SEBASTIÃO DE PAULA por comprovada irregularidade na condução de estipêndios estatais enquanto esteve ocupando a função pública de

⁵ Vale citar os referidos artigos da LC nº 63/90: “Art. 8º - Para os efeitos desta lei, conceituam-se: I - prestação de contas, o procedimento pelo qual pessoa física, órgão ou entidade, por final de gestão ou por execução de contrato formal, no todo ou em parte, prestarão contas ao órgão competente da legalidade, legitimidade e economicidade da utilização dos recursos orçamentários e extra-orçamentários, da fidelidade funcional e do programa de trabalho; II - tomada de contas, a ação desempenhada pelo órgão competente para apurar a responsabilidade de pessoa física, órgão ou entidade que deixarem de prestar contas e das que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte, ou possa resultar, dano, ao erário, devidamente quantificado; III - tomada de contas especial, a ação determinada pelo Tribunal ou autoridade competente ao órgão central do controle interno, ou equivalente, para adotar providências, em caráter de urgência, nos casos previstos na legislação em vigor, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação pecuniária do dano; IV - irregularidade, qualquer ação ou omissão contrárias a legalidade, ou a legitimidade, a economicidade, a moral administrativa ou ao interesse público. Art. 62 - Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal de Contas aplicar-lhe multa de até 100% (cem por cento) do valor do dano causado ao erário. Art. 63 - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da UFERJ aos responsáveis por: I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do Art. 23, parágrafo único desta lei; II - ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; III - ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive editais de licitação, de que resulte, ou possa resultar, dano, ao erário; IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência ou a decisão do Tribunal; V - obstrução ao livre exercício das inspeções ou auditorias determinadas; VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal; Parágrafo 1º - Ficarão sujeitos a multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de cumprir a decisão do Tribunal, salvo motivo justificado, a critério do Plenário. Parágrafo 2º - No caso de extinção da UFERJ, enquanto não for fixado por lei outro valor unitário para substituí-la, o Tribunal adotará parâmetro a ser utilizado para o cálculo de multa” - grifos nossos.

Prefeito Municipal de Cantagalo⁶.

Tal ação se legitima por expressa disposição constitucional (art. 71, § 1º da CF/88⁷), já que se poderia vislumbrar (se tal agir não estivesse fundado em regramento constitucional) certo descompasso com o próprio princípio federativo, que decerto não iria comportar tão facilmente a existência desse tipo de intromissão de órgão estadual na seara financeira de outro ente da federação.

Destarte, se o legislador constituinte entendeu necessário tal modo de atuação, o fez levando em conta a natureza da Corte de Contas fiscalizadora, que em nenhum momento refoge de sua condição de órgão regional (muito ao contrário, a reafirma) quando sanciona o servidor público desidioso (estadual ou municipal) no exercício de suas funções.

Atente-se que não estamos tratando, no caso em questão, de possível resgate de quantia pública malversada, para a qual pode-se imaginar a necessidade, em tese, do seu retorno aos cofres do erário municipal porventura lesado. Aqui estamos a versar sobre a medida punitiva, de molde pecuniário, efetuada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - no lícito exercício de sua função fiscalizadora (já que referendado pela CF/88) a agente público, outrora vinculado ao Município de Cantagalo, que não realizou corretamente o gerenciamento de valores estatais.

Assim, e ainda que na hipótese a Corte de Contas tenha atuado como órgão auxiliar do Legislativo Municipal (atente-se para a locução constitucional, que defere a titularidade do controle externo à Casa Legislativa - provavelmente levando em conta a representação popular), não há como negar que a sanção ora debatida foi perpetrada pelo órgão estadual legitimado constitucionalmente para tal mister (afinal, em que pese sua referida função de auxílio, é importante ressaltar que as relevantes competências delineadas nos diversos incisos do art. 71 da CF/88 pertencem exclusivamente às Cortes de Contas, e não ao Legislativo propriamente dito⁷), pelo que seu adimplemento deve ser perseguido pelo Estado do Rio de Janeiro, através da PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, de modo que possa incrementar os cofres públicos estaduais, conforme de direito.

Afinal, não faria mesmo nenhum sentido lógico a permanente mudança da Corte de Contas Estadual, de órgão regional para órgão local, sempre que promovesse a apenação de servidor público estadual e/ou municipal, procedimentos que a bem da verdade contém a mesma significação: a punição (e não o ressarcimento de estímulos malversados) perpetrada por órgão

⁶ Para tanto, vale a menção aos Administrativos TCE/RJ 206.136-6/98 e E-88.002.061.366/1998, através dos quais foi apurado o montante devido.

⁷ Consoante os ensinamentos do Professor **LUCIANO FERRAZ**, in "Controle da Administração Pública", Editora Mandamentos, 1999.

fiscalizador competente, de agente público desidioso no gerenciamento de valores públicos.

Ademais, basta lembrar que mesmo os valores porventura adimplidos, a título de pagamento de multas impostas pelo TCE aos servidores municipais, perante o próprio Tribunal de Contas do Estado (antes, portanto, da inscrição em dívida ativa pelo órgão advocatício estatal⁸), não são revertidos para o ente municipal (ficando, ao revés, à disposição dos cofres públicos estaduais), em inequívoca demonstração da irrazoabilidade do requerimento exordial, que somente seria válido se a Constituição da República dispusesse expressamente a respeito (no capítulo atinente à repartição de receitas estatais), em evidente manifestação que excepcionaria a regra geral imposta pela Carta Magna.

Conclui-se, dessarte, pela legitimidade da inscrição em dívida ativa estadual, feita pela PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, do valor referente à multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, consubstanciado na Certidão da Dívida Ativa nº 2003/001.100-9 (E-88.002.061.366/1988), que deve continuar sendo perseguido pelo Órgão Central do Sistema Jurídico Estadual, com vistas à satisfação do crédito estatal devido, nos termos da lei.

É o que me parece.

LUIZ FERNANDO RODRIGUES DOS SANTOS

Procurador-Assistente - PDA/PGE

VISTO

APROVO o Parecer nº 01/04 do Procurador Luiz Fernando Rodrigues dos Santos (fls. 8/14), chancelado pela Procuradora-Chefe da Procuradoria da Dívida Ativa (PG-5), Dra. Claudia Cosentino Ferreira (fls. 14).

Indefiro, pois, com base no parecer aprovado, o requerimento de cancelamento da C.D.A., formulado por WILDER SEBASTIÃO DE PAULA (fls. 2).

À Coordenadoria-Geral de Administração e Finanças (PG-12), solicitando providenciar a publicação, no Diário Oficial, de extrato da presente decisão.

Rio de Janeiro, 15 de março de 2004.

FRANCESCO CONTE

Procurador-Geral do Estado

⁸ Para uma análise mais acurada das condicionantes de tal pagamento, recomendo a leitura do Parecer nº 05/2003 - LFRS/PG5, já aprovado pelo Exmo. Procurador-Geral do Estado à época, Dr. **SERGIO LUIZ BARBOSA NEVES**, da lavra do subscritor do presente, em opinamento que tentou definir os limites jurídicos daquele prévio adimplemento.