

PROTOCOLO Nº: 245321/23

ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ASSUNTO: PREJULGADO

PARECER: 150/24

***Ementa:** Prejulgado. Aplicação, no âmbito desta Corte, da tese fixada pelo STF no Tema de Repercussão Geral nº 642. Diferenciação entre multas ressarcitórias proporcionais ao dano, das multas coercitivas e/ou sancionatórias. Legitimidade do Município para executar crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual a agente público municipal em caso de danos ao erário. Legitimidade do Estado-membro para a execução de multa aplicada pelo Tribunal de Contas a agente público municipal, quando desvinculada de danos ao erário municipal.*

Trata-se de Incidente de Prejulgado instaurado pelo Tribunal Pleno em razão de reiteradas decisões judiciais<sup>1</sup> reconhecendo a ilegitimidade do Estado do Paraná para a execução de multa aplicada por este Tribunal de Contas a agente público municipal; entendimentos estes exarados com base no Tema 642 do Supremo Tribunal Federal, nos termos do Ofício nº 23/23 – GP (peça 2).

O Conselheiro Presidente, em razão das referidas decisões judiciais, determinou à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções **a suspensão de inscrições em dívida ativa estadual de todas as multas aplicadas por este Tribunal a agentes públicos municipais**, até decisão do presente Prejulgado, como medida assecuratória às prerrogativas deste Tribunal de Contas e de busca de maior segurança jurídica aos envolvidos (peça 2).

---

<sup>1</sup> Conforme noticiado nos autos nº 504423/09; nº 13915/22; nº 70077/23 e nº 751211/22.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

Ainda, em respectivo Ofício, determinou a expedição de comunicação eletrônica à Procuradoria Geral do Estado, na pessoa de seu representante legal, a fim de que se abstenha de ajuizar eventuais execuções fiscais fundadas em multa aplicada a agentes públicos municipais até decisão final deste Prejulgado, no qual esta Corte se pronunciará sobre a matéria.

Foi designado como relator o Conselheiro Mauricio Requião de Mello e Silva, o qual determinou que a instrução venha a ser realizada pelas Coordenadorias de Gestão Estadual e Municipal e, posteriormente, remessa ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer (Despacho nº 865/23, peça 4).

Em atendimento à solicitação deste Tribunal de Contas, a Procuradoria Geral do Estado informou o cumprimento da ordem quanto à abstenção de ajuizar eventuais execuções fiscais, bem como, juntou relatório analítico das execuções fiscais em trâmite nas quais se discute a ilegitimidade do Estado do Paraná para a execução de crédito decorrente de multa aplicada pelo TCE a agente público municipal (peças 7/9).

Na sequência a Coordenadoria-Geral de Fiscalização desta Corte asseverou que o deslinde deste incidente influenciará em suas rotinas de trabalho (Despacho nº 506/23, peça nº 12).

A Coordenadoria de Gestão Estadual apresentou seu opinativo técnico (Instrução nº 544/23, peça 13), destacando trechos dos votos que fundamentaram as razões de decidir do Tema 642 do STF. Ressaltou que o voto vencedor considera que, no caso em julgamento, a multa teria sido aplicada em razão de uma ação do agente público em detrimento do ente federativo ao qual serve, o Município e, por consequência, não haveria sentido que tal valor fosse revertido para os cofres do Estado-membro, a que vinculado o Tribunal de Contas.

Sobre a multa propriamente dita, entendeu necessário fazer distinção entre as naturezas das multas aplicadas pelos Tribunais de Contas por se tratar 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.

Mencionou que a multa-sanção é aquela atrelada às infrações administrativas praticadas por agentes públicos a exemplo daquelas decorrentes da ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, procedência de representações ou denúncias, apurações de irregularidades em auditorias, dentre outras.

Já a multa-coerção é aquela atrelada às condutas irregulares praticadas por agentes públicos que tem o propósito de criar embaraços ao exercício das fiscalizações a exemplo do descumprimento de diligências, negativa de acesso a informações e documentos, negligência quanto ao envio periódico de dados de gestão e publicação de demonstrativos obrigatórios.

Por seu turno, a multa-ressarcitória é aquela atrelada aos prejuízos causados ao erário em razão de conduta danosa praticada pelo agente público, sendo acessória à imputação de débito principal.

Diante dessa diferenciação, ponderou que a ilegitimidade do Estado do Paraná para a execução de multa aplicada por este Tribunal de Contas a agente público municipal, cujo entendimento foi exarado no **Tema nº 642 do STF, atinge apenas a multa-ressarcitória**, ou seja, a multa estabelecida de forma proporcional ao dano causado ao erário ou, ainda, multa que seja acessória à imputação de débito decorrente de dano.

Ao fim, sugeriu a seguinte redação ao prejudgado:

***Entendimento acerca da ilegitimidade do Estado do Paraná para a execução de multa aplicada por este Tribunal de Contas a agente público municipal, exarado com base no Tema nº 642 do Supremo Tribunal Federal: 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 ente municipal, ou seja, quando se tratar de multa que seja acessória à imputação de débito decorrente de dano (multa ressarcitória).***

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

A Coordenadoria de Gestão Municipal, a seu turno, emitiu a Instrução nº 40/24 (peça 14), em que endossou as conclusões de mérito da CGE. Ponderou que na linha do que entendeu o STF, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.003.433 – RJ (Tema 642), que não há sentido em se reconhecer a legitimidade do Estado-membro para a execução e recolhimento de multas administrativas decorrentes da prática de atos danosos ao erário praticados por agentes públicos municipais, uma vez que nestes casos a penalidade tem o propósito de ressarcir o ente municipal lesado. Posicionamento diverso implicaria em enriquecimento sem causa.

Ressaltou que o mesmo raciocínio não se aplica às multas administrativas de natureza sancionatória ou coercitiva haja vista que nestas hipóteses a penalidade de caráter pecuniário não tem o objetivo de ressarcir o ente municipal lesado, mas sim o de prevenir e reprimir a prática de atos irregulares pelos agentes públicos municipais, de modo a conferir efetividade e assegurar o cumprimento do mister constitucional dos Tribunais de Contas. Nessas hipóteses, impõe-se o reconhecimento da legitimidade do Estado membro para a instauração das execuções fiscais. Assim, sugeriu a seguinte redação ao prejudgado:

***Diante de todo o exposto, esta unidade técnica se manifesta no sentido de que o Estado-membro não é parte legítima para promover a execução do crédito fiscal especificamente nos casos em que a multa administrativa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado possuir natureza ressarcitória, ou seja, quando decorrer da prática de atos que causaram danos ao erário municipal.***

Este Ministério Público de Contas, por meio do Requerimento nº 25/24-PGC (peça 15), requereu a prévia oitiva da CMEX e da DIJUR, com vistas a aprofundar as discussões técnicas a propósito da matéria, vez que as manifestações instrutivas não haviam abordado os impactos que poderiam advir ao financiamento do Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e na rotina de demanda e arrecadação das multas.

Em acolhimento à sugestão ministerial, o Relator determinou a manifestação das referidas unidades instrutivas (Despacho nº 434/24-GCMRMS, peça 16).

A Coordenadoria de Monitoramento e Execuções emitiu a Informação nº 1209/24 (peça 17), apresentando breve panorama acerca de possíveis reflexos da decisão do STF e deste incidente na rotina de acompanhamento da unidade e na destinação dos recursos arrecadados de multas aplicadas a agentes municipais, sobretudo no financiamento do Fundo Especial de Controle Externo.

Informou que em razão da suspensão determinada pelo Despacho nº 976/23-GP (peça 19 dos autos 13915/22), a CMEX deixou de emitir as Certidões de Débito e solicitar a inscrição em Dívida ativa de todas as multas aplicadas a agentes públicos municipais, circunstância que tem resultado na **formação de estoque de processos que aguam a emissão das respectivas certidões para a continuidade dos procedimentos executórios.**

Além de questões operacionais e financeiras, mencionou que nos termos do **art. 103, X c/c art. 104, § 1º, da Lei Orgânica - TCE/PR**, há **previsão de que as multas aplicadas no âmbito administrativo do TCE constituem receitas do Fundo Especial do Controle Externo – FETC/PR e que um terço dos recursos arrecadados, provenientes daquelas multas, serão destinados às despesas relativas às atividades da Escola do Legislativo Estadual e da TV Assembleia.**

Assinalou que a referida previsão em Lei Complementar Estadual não distingue os credores e a destinação dos recursos conforme as naturezas das multas (administrativas, proporcionais ao dano ou por infração fiscal) e que não se tem conhecimento de legislação que preveja que recursos arrecadados com multas aplicadas por esta Corte sejam destinados aos Municípios do Estado do Paraná.

Quanto ao impacto financeiro, ressaltou que nesse momento, seria imensurável, pois não há no banco de dados da CMEX informação para discriminar as multas aplicadas a servidores estaduais ou municipais, visto que os registros demonstram números dos processos, decisões, CPFs, nomes dos sancionados, fundamentações legais, motivos da aplicação da multa e valores.

---

Não obstante, conclui que se pode afirmar que a transferência da cobrança e arrecadação das multas para os entes municipais impactaria na **diminuição das receitas daquele fundo e da destinação à Escola do Legislativo Estadual**.

Destacou a insegurança jurídica quanto à aplicação do Tema 642, tendo em vista que na ocasião da Informação nº 150/22-CMEX (Processo n.º 13915/22) a unidade ressaltou a presunção de constitucionalidade dos dispositivos legais que tratam do Fundo Especial do Controle Externo, de modo que, não sendo declarada a inconstitucionalidade da legislação estadual, o Estado do Paraná seria o ente legítimo para a cobrança das multas aplicadas a agentes municipais em julgamentos proferidos neste Tribunal de Contas.

Apontou, contudo, que referido argumento foi rechaçado pelas 4ª e 5ª Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná em julgados recentes, nos quais se têm aplicado o Tema 642 do STF a todas as espécies de multas direcionadas a agentes municipais, afastando a tese de que o julgado não se aplicaria a multas que não sejam ressarcitórias, entendimento este defendido pela Procuradoria-Geral do Estado do Paraná e pelas unidades instrutivas nestes autos.

Por outro lado, aduziu que o STF vem adotando posicionamento<sup>2</sup> a favor da tese de que em caso de multas aplicadas a agentes públicos municipais com base no poder fiscalizador ou punitivo dos Tribunais de Contas, estas sejam executados pela Procuradoria Estadual.

A Diretoria Jurídica, na sequência, nos termos da Informação nº 164/24 – DIJUR (peça 18), discorreu a respeito das repercussões da consolidação do entendimento do Tema 642 em ações judiciais em trâmite no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e sobre o financiamento do Fundo Especial de Controle Externo, previsto pelo art. 103, inciso X, e parágrafo primeiro do art. 104, ambos da Lei Orgânica desta Corte, sugerindo a possibilidade de promoção de competente ação

---

<sup>2</sup> (STF, SEGUNDO A G.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.336.804 RIO DE JANEIRO, Segunda Turma, Sessão Virtual de 16.2.2024 a 23.2.2024).

declaratória de constitucionalidade, a fim de que seja reafirmada a normatividade do art. 103, X, da LO.

Além disso, mencionou que a decisão extintiva proferida no Processo n.º 0004459-08.2018.8.16.0159<sup>3</sup>, reflete posicionamento dos mais deletérios para o financiamento do Fundo Especial de Controle Externo, porquanto restringe que relevante parte dos recursos que até então a ele eram destinados – oriundos de diversas fontes, segundo as penas aplicadas aos inúmeros gestores municipais identificados corriqueiramente, ano a ano, em falta – concorram para o monte, para cuja composição, enfim, destinar-se-ão, mantido o entendimento, apenas os valores arrecadados com as execuções propostas pelo próprio Estado do Paraná.

Informou que vem se delineando firme jurisprudência<sup>4</sup>, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no mesmo sentido, de que a cobrança, e consequente destinação, das multas aplicadas a gestores municipais põe-se interna à esfera de legitimidade dos respectivos municípios, não do Estado.

Por outro lado, apontou recentes decisões<sup>5</sup> em sentido oposto, proferidas pela Segunda Turma do próprio Supremo Tribunal Federal, no sentido de que se afetam a legitimidade municipal apenas as sanções cuja aplicação decorra diretamente de danos causados ao respectivo erário, e não as multas que o competente Tribunal de Contas impute em virtude de outras irregularidades, notadamente quando de índole formal.

<sup>3</sup> No referido Acórdão, o TJ/PR enfrentou a questão de que a LCE nº 113/2005 dispõe que o valor das multas aplicadas pelo TCE reverte-se para o Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas, com o que estaria viabilizada a legitimidade ativa do Estado do Paraná para a propositura da ação executiva, tendo destacado, contudo, que a jurisprudência do STF contém julgados no sentido de reconhecer a legitimidade do ente da administração pública prejudicada para a execução de multas impostas no exame de contas pelos tribunais de contas dos estados.

<sup>4</sup> Processo n.º 0033052-90.2023.8.16.0185, Órgão Especial, Rel. Joeci Machado Camargo, j. 05/03/2024; Processo n.º 0000490-62.2022.8.16.0185, 5ª Câmara Cível, Rel. Marcelo Wallbach Silva, j. 26/02/2024; Processo n.º 0001365-13.2022.8.16.0159, 4ª Câmara Cível, Rel. Márcio José Tokars, j. 29/01/2024; Processo n.º 0018744- 20.2021.8.16.0185, 5ª Câmara Cível, Rel. Leonel Cunha, j. 04/12/2023).

<sup>5</sup> ARE 1380782 ED-AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Segunda Turma, julgado em 26-02- 2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-03-2024 PUBLIC 12-03-2024 e ARE 1336804 AgR-segundo, Relator(a): NUNES MARQUES, Segunda Turma, julgado em 26-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-03-2024 PUBLIC 12-03-2024.



É o relato do essencial.

Presentes os requisitos de admissibilidade (art. 410 do Regimento Interno), o feito deve ser conhecido, de modo a assentar, no âmbito desta Corte, interpretação geral e vinculante a respeito da aplicabilidade da decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no Recurso Extraordinário nº 1.003.433-RJ, *leading case* do Tema 642 de Repercussão Geral.

Nessa perspectiva, conforme se depreende da ordem de instauração, o incidente foi deflagrado em razão de “*reiteradas decisões judiciais reconhecendo a ilegitimidade do Estado do Paraná para a execução de multa aplicada por este Tribunal de Contas a agente público municipal, entendimento esse exarado com base no Tema nº 642 do STF, que assentou, em sede de repercussão geral, a seguinte tese: “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 instrução promovida pelas unidades técnicas desta Corte – CGE e CGM – denota o alinhamento de entendimento a respeito do tema, de que é necessário fazer uma distinção entre as naturezas das multas aplicadas pelos Tribunais de Contas por se tratar de pressupostos necessários 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.

As unidades concluem que a ilegitimidade do Estado do Paraná para a execução de multa aplicada por este Tribunal de Contas a agente público municipal, cujo entendimento foi exarado no Tema nº 642 do STF, **atinge apenas a multa-ressarcitória**, ou seja, a **multa estabelecida de forma proporcional ao dano causado ao erário** ou, ainda, multa que seja acessória à imputação de débito decorrente de dano.

Importante salientar, de antemão, que a despeito de as decisões em Recurso Extraordinário não ostentarem a eficácia vinculante das decisões definitivas de mérito proferidas em ação direta de inconstitucionalidade e em ação declaratória de constitucionalidade (art. 102, §2º, da Constituição), não se pode perder de vista que o



Código de Processo Civil dirigiu aos Tribunais o dever de **“uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”** (art. 926 do CPC), bem como o **dever de observar as decisões proferidas em sede de recursos extraordinários** (art. 927, III, CPC).

Nesta perspectiva se impõe destacar os seguintes julgados do STF:

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. MULTA. PODER FISCALIZADOR. EXECUÇÃO. LEGITIMIDADE. ESTADO. TEMA N. 642/RG. OBSERVÂNCIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. INADEQUAÇÃO. ENUNCIADO N. 279 DA SÚMULA DO SUPREMO. **1. O Estado é legitimado para execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal com base no poder fiscalizador, estando configurada a legitimidade do Município apenas quando a penalidade for imposta em razão de danos causados ao erário municipal (Tema n. 642/RG).** 2. Dissentir da conclusão alcançada na origem – quanto à natureza jurídica da sanção imposta pelo Tribunal de Contas – demandaria revolvimento de elementos fático-probatórios. Incidência do enunciado n. 279 da Súmula do Supremo. 3. Agravo interno desprovido. ([ARE 1380782 ED-AgR](#), Relator(a): NUNES MARQUES, Segunda Turma, **julgado em 26-02-2024**, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-03-2024 PUBLIC 12-03-2024)

AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. MULTA APLICADA EM RAZÃO DE DESATENDIMENTO A DETERMINAÇÃO EM PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. CARÁTER PUNITIVO. LEGITIMIDADE DO ESTADO-MEMBRO PARA EXECUÇÃO FISCAL. AUSÊNCIA DE ATO LESIVO AO ERÁRIO MUNICIPAL. TEMA N. 642/RG. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO. INTERPRETAÇÃO DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO, DOS LIMITES DA COISA JULGADA E DA AMPLA DEFESA. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. TEMA N. 660/RG. 1. O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal (Tema n. 642/RG). 2. Uma vez **envolvido descumprimento de determinação de Tribunal de Contas estadual, no curso de procedimento administrativo, cabe ao Estado-membro executar multa, de caráter punitivo, aplicada a agente público municipal, ausente prejuízo causado ao Município**. 3. Quanto à alegação segundo a qual a multa discutida não estaria prevista entre aquelas passíveis de imposição, de acordo com a Constituição Federal, pelos Tribunais de Contas, a matéria foi decidida a partir da interpretação da legislação infraconstitucional de regência, a revelar inadequado o recurso extraordinário. 4. A invocação dos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e do contraditório não tem repercussão geral, por articular a matéria impugnada, em casos tais, ofensa meramente reflexa à Constituição Federal (Tema n. 660/RG). 5. Agravo interno desprovido.

([ARE 1336804 AgR-segundo](#), Relator(a): NUNES MARQUES, Segunda Turma, **julgado em 26-02-2024**, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 11-03-2024 PUBLIC 12-03-2024)

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

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

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. ”.

([RE 1003433](#), Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, **julgado em 15-09-2021**, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-203 DIVULG 11-10-2021 PUBLIC 13-10-2021)

### **Repercussão Geral – Mérito ([Tema 642](#))**

**Tema: 642 - Definição do 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.**

**Tese: 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.**

Assim, considerado o teor dos julgamentos firmados pelo STF, acima transcritos, por veicular interpretação de matéria sujeita à jurisdição de contas, impõe o dever de alinhar a interpretação deste Tribunal de Contas aos entendimentos fixados pela mais alta Corte do país, com o intuito de estabelecer os contornos de interpretação da aplicabilidade desse precedente vinculante a casos futuros, bem como analisá-lo de forma concreta; mais precisamente no âmbito do Estado de Paraná, levando em conta os dispositivos da legislação afetos à atuação do controle externo.

Remarque-se que o julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 642 teve *leading case* o RE 1.003.433-RJ admitido com repercussão geral, interposto pelo Estado do Rio de Janeiro contra acórdão de segundo grau que reconheceu sua ilegitimidade ativa para executar crédito decorrente de multa aplicada pelo TCE-RJ em razão de danos ao erário municipal.

Ao analisar a *ratio decidendi* do precedente vinculante, presente na maioria que se formou em torno do Voto do Ministro Alexandre de Moraes, verifica-se que envolve a aplicação de multa por Tribunal de Contas Estadual a agente municipal em caso de danos ao erário municipal, estabelecendo uma relação de acessoriedade e proporcionalidade entre a sanção pecuniária (multa) e a obrigação de ressarcimento pelo dano causado ao erário (débito), para efeito de fixação da legitimidade para a persecução da multa em juízo.

Nesse contexto, na linha do que entendeu a Suprema Corte quando do julgamento do RE nº 1.003.433-RJ, levando em consideração que o tema é forte no **princípio da gravitação jurídica**<sup>6</sup>, é possível constatar que somente a sanção que tenha relação direta com determinado dano afeta-se exclusivamente à legitimidade do município prejudicado.

Ou seja, 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, em razão de danos causados ao erário municipal, resultem em multa, o legitimado para propor a ação de execução para a cobrança do ressarcimento de prejuízo causado ao erário, e respectiva multa acessória, é o ente federativo prejudicado.

Diferentemente, tal raciocínio não se aplica às multas administrativas de natureza **sancionatória** ou **coercitiva**, tendo em vista que nestas hipóteses a penalidade de caráter pecuniário não tem o objetivo de ressarcir o ente municipal lesado, mas sim o de prevenir e reprimir a prática de atos irregulares pelos agentes públicos municipais, de modo a conferir efetividade e assegurar o cumprimento das competências fiscalizatórias dos Tribunais de Contas.

A propósito da aplicação das multas, assim como destaca a douta a CGE, este Ministério Público de Contas se filia ao entendimento doutrinário do Conselheiro do TCM-Goiás Fabrício Motta e do auditor de controle externo Ismar

---

<sup>6</sup> Pode-se resumir o princípio da gravitação jurídica no entendimento de que tudo aquilo que é acessório deve seguir o que é principal, inclusive no plano normativo em que a norma de maior hierarquia orienta a interpretação e aplicação de normas de menor hierarquia.

dos Santos Viana, os quais, ao analisar a competência para execução de multas aplicadas pelos Tribunais de Contas, assim se expressaram:

*Em conclusão, 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, 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. – Grifou-se<sup>7</sup>.*

Portanto, 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 multas administrativas de natureza sancionatória ou coercitiva, é possível inferir que tais cenários comportam o *distinguishing* em relação ao precedente do STF, de modo que pode ser cobrada pelo próprio Estado, uma vez que as peculiaridades fáticas da multa rompem a ligação entre acessório e principal que deflui da *ratio decidendi* fixada no Tema 642 do STF.

Sedimentadas essas premissas, relevante se faz analisar a aplicação e interpretação do **Tema 642** no âmbito da legislação desta Corte.

Consoante expressa previsão do artigo 85 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, dentre as sanções possíveis, três distintas multas são aplicáveis. Confira-se:

<sup>7</sup> MOTTA, Fabrício. VIANA, Ismar. A competência para execução de multas aplicadas pelos Tribunais de Contas. Disponível em <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/114/78>. Acesso em 14/05/2024.

## **CAPÍTULO IV**

### **DAS SANÇÕES E RESPONSABILIDADES**

#### **Seção I**

##### **Das Sanções**

*Art. 85. O Tribunal de Contas, em todo e qualquer processo administrativo de sua competência em que constatar irregularidades poderá, observado o devido processo legal, aplicar as seguintes sanções e medidas:*

*I – multa administrativa;*

*II – multa por infração fiscal;*

*III – multa proporcional ao dano e sem prejuízo do ressarcimento;*

Em seguida, no artigo 87 elencam-se as hipóteses de aplicabilidade das multas administrativas:

*Art. 87. As multas administrativas serão devidas independentemente de apuração de dano ao erário e de sanções institucionais, em razão da presunção de lesividade à ordem legal, aplicadas em razão dos seguintes fatos: (...)*

Para fins meramente pedagógicos, poder-se fazer uma distinção entre as multas de natureza **sancionatória**, assim consideradas aquelas que são aplicadas em decorrência de uma deliberada ação do agente público, das multas de natureza **coercitiva**, neste grupo consideradas as hipóteses de omissão do agente público.

Em resumo, versa o artigo 87 sobre **multas administrativas**, que prevê em seus dispositivos tanto a multa-sanção (*art. 87, I, alínea a; art. 87, II, alíneas b e c; art. 87, III, alíneas c, e, f, e g, art. 87, IV e V*), quanto a multa-coerção (*art. 87, I, alínea b; art. 87, II, alínea a; art. 87, III, alíneas a, b, e d*).

As **multas por infração fiscal**, referidas no inciso II, do artigo 85, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, estão descritas no artigo 5º da Lei Federal nº 10.028/2000. Confira-se:

*Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:*

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

*I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;*

*II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;*

*III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;*

*IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.*

*§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.*

*§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.*

E, no artigo 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, vem disciplinada a **multa proporcional ao dano**, de que trata o artigo 85, inciso III. Assim está redigido o art. 89 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005:

*Art. 89. Ficará sujeito à multa proporcional ao dano, sem prejuízo da reparação deste, o ordenador da despesa ou terceiro que com este concorrer, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que resultar em lesão ao erário.*

*§ 1º Considera-se lesão ao erário:*

*I – a prática de ato que importe em despesa desnecessária ou indevida, ou acima da devida, apurando-se esta mediante aferição do valor médio de mercado, de bens e serviços, ou de média de consumo, bem como no caso de dilapidação de receita ou patrimônio social, e ainda a perda de valor decorrente do mau uso e conservação de bens públicos;*

*II – a prática dos atos relacionados no art. 10, da Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992;*

*III – o recolhimento direto de encargos previdenciários e trabalhistas na hipótese de obra contratada por empreitada global;*

*IV – a perda de receita decorrente do não lançamento de tributos; do lançamento a menor; da emissão fraudulenta de guia de recolhimento; de concessão indevida de anistia, remissão, isenção; da não realização de atos*



*administrativos tendentes à constituição e execução de crédito tributário ou não;*

*V – a não sustação, no prazo fixado pelo Tribunal, observado o disposto no inciso IX do artigo 76 da Constituição Estadual, de ato irregular ou que implique em despesa ilegal;*

*VI – o pagamento de vencimentos, subsídios, proventos, pensões, diárias ou remuneração a qualquer título, em desconformidade com as normas legais.*

*§ 2º A multa será arbitrada em percentual variável de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) do dano, não excluindo a aplicação de multa administrativa prevista no artigo 87, desta lei, como também não exclui o dever de restituição ou reparação do dano.*

Destarte, inserem-se no âmbito de incidência do **Tema 642 tão somente as multas proporcionais ao dano**, também conhecidas como multas de natureza ressarcitória, que são aquelas referidas no art. 89, caput, § 1º, I, II, III e IV, as quais são arbitradas em percentual sobre o montante do dano a ser restituído, consoante previsão contida no § 2º.

Referida norma complementar estadual foi editada em conformidade à previsão contida no art. 71, VIII<sup>8</sup>, da CF/88, que atribui ao Tribunal de Contas da União e por simetria às demais Cortes estaduais, competência para aplicar ao responsável tanto por ilegalidade de despesa, quanto por irregularidade de contas, as sanções que se fizerem necessárias, e caso não vincule o juízo cominatório, determina que a lei preveja, dentre outras espécies sancionatórias, multa proporcional ao dano causado ao erário.

Assim é que na Lei Orgânica desta Corte se fez uma clara distinção entre as multas administrativas (art. 87), devidas independentemente de apuração de

---

<sup>8</sup> Art. 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;*

---

danos ao erário, e as multas proporcionais ao dano (art. 89), tratada em artigos distintos, onde atribuído regramento próprio a cada uma delas.

Nesse ordem de ideais, considerada a lógica subjacente contida no voto que conduziu ao assentamento do Tema 642, que se embasa no princípio da gravitação jurídica, onde se considera que “*o acessório segue a sorte do principal*”, apenas às multas fixadas com amparo no artigo 89, da Lei Complementar nº 113/2005, quando aplicadas a agente municipal em razão de danos ao erário municipal, por serem proporcionais ao dano, devem se inserir no âmbito da legitimidade executiva do ente federativo prejudicado.

Conforme o entendimento fixado Tema nº 642 do STF, não apenas o dano, mas também a multa dele decorrente, deve se constituir em crédito próprio do ente federativo lesado.

Nessa perspectiva, há que se reafirmar que a cobrança das multas administrativas fixadas com base no artigo 87 da Lei Complementar nº 113/2005, assim como as multas fixadas com amparo no artigo 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, devem prosseguir tendo sua execução pela atual sistemática de inscrição em dívida junto à Secretaria de Estado da Fazenda, e subsequente cobrança à cargo da Procuradoria Geral do Estado.

Oportuno destacar que a legislação paranaense traz uma afetação específica do produto resultante da cobrança das multas administrativas, expressamente vinculando-as ao Fundo Especial de Controle Externo, de que trata o artigo 103, inc. X, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

A teor do disposto no vigente art. 103, inc. X, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, as multas de caráter administrativo constituem receitas do Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, in verbis:

**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;  
(Vetado e mantido pela Assembleia Legislativa) (grifou-se).*

Outrossim, nos termos do art. 104, § 1º, da Lei Orgânica desta Corte, há previsão de que as multas aplicadas no âmbito administrativo do Tribunal de Contas constituem receitas do Fundo Especial do Controle Externo – FETC/PR e que **um terço dos recursos arrecadados, provenientes daquelas multas, serão destinados às despesas relativas às atividades da escola do legislativo estadual e da TV Assembleia.**

Convém ressaltar, também, que o Regimento Interno desta Corte, em seu art. 499, inc. IV<sup>9</sup>, disciplina que o valor da multa cominada pelo Tribunal será recolhido ao Fundo Especial de Controle Externo, ao passo que o parágrafo único não distingue os credores e a destinação dos recursos conforme as naturezas das multas, quais sejam, administrativas, proporcionais ao dano ou por infração fiscal.

Diante desse contexto normativo, é possível inferir que tanto a Lei Orgânica quanto Regimento Interno possuem previsão expressa de recolhimento dos valores provenientes de aplicação de multas (de caráter administrativo, e as decorrentes da LRF) para o financiamento do Fundo Especial de Controle Externo.

Não obstante, conforme bem assinalado pela CMEX e pela DIJUR, o Tribunal de Justiça do Estado vem enfrentando o argumento de que a LCE nº 113/2005 dispõe que o valor das multas aplicadas pelo Tribunal de Contas reverte-se para o Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas, o que induziria à legitimidade ativa do Estado do Paraná para a propositura da ação executiva, para fixar tese no sentido de que mesmo em relação às multas administrativas a competência para propor a execução é dos Municípios<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> 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)

Parágrafo único. Constitui débito a imputação de restituição ou ressarcimento do dano e as multas, de caráter administrativo, as proporcionais ao dano e as decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>10</sup> Nos termos do acórdão emitido pela 5ª Câmara Cível, autos nº 0004459-08.2018.8.16.0159.

E, conforme assinalaram as unidades técnicas, vem se delineando firme jurisprudência no âmbito do Tribunal de Justiça do Paraná, no sentido de que a aplicação da tese fixada pelo STF no Tema 642 alcança indistintamente a todas as espécies de multas aplicadas a agentes municipais, sem distinguir a natureza das multas para definir a titularidade do crédito, reconhecendo a ilegitimidade ativa do Estado para cobrança de multa fixada pelo órgão de controle externo<sup>11</sup>.

No entanto, tal entendimento se afigura em descompasso com as recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, proferidas no ARE 1380782 ED-AgR, e no ARE 1336804 AgR-segundo, ambos de relatoria Ministro NUNES MARQUES, julgados pela Segunda Turma, em 26 de fevereiro de 2024.

Ambas as decisões, cuja ementa já transcrevemos acima, são no sentido de que se afetam a legitimidade municipal somente as sanções cuja aplicação decorra diretamente de danos causados no respectivo erário e não as multas sancionatórias ou coercitivas.

Destarte, embora o cenário não esteja pacificado no âmbito judicial estadual, as recentes decisões proferidas pela Segunda Turma do próprio Supremo Tribunal Federal se alinham ao entendimento defendido por este Órgão Ministerial e pelas unidades técnicas que instruíram o presente feito, no sentido de que se afetam a legitimidade municipal apenas as sanções cuja aplicação decorra diretamente da prática de atos que causaram prejuízo ao município, ao passo que o Estado-membro é parte legítima para promover a execução do crédito fiscal decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual em virtude de outras irregularidades que não sejam decorrentes de danos ao erário.

Releva assinalar, como bem ponderou a DIJUR, que os acórdãos recentes da Suprema Corte parecem se coadunar melhor com o principal fundamento subjacente ao julgamento que deu origem à tese fixada no Tema 642, o **princípio da gravitação jurídica**; razão pela qual entende-se oportuno que a

---

<sup>11</sup> Processo n.º 0033052-90.2023.8.16.0185, Órgão Especial, Rel. Joeci Machado Camargo, j. 05/03/2024; Processo n.º 0000490-62.2022.8.16.0185, 5ª Câmara Cível, Rel. Marcelo Wallbach Silva, j. 26/02/2024; Processo n.º 0001365-13.2022.8.16.0159, 4ª Câmara Cível, Rel. Márcio José Tokars, j. 29/01/2024; Processo n.º 0018744- 20.2021.8.16.0185, 5ª Câmara Cível, Rel. Leonel Cunha, j. 04/12/2023.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**Gabinete da Procuradoria-Geral**

---

Procuradoria-Geral do Estado leve o debate que vem surgindo nessas execuções<sup>12</sup>, em cujo bojo essa questão esteja sendo discutida, até o Supremo Tribunal Federal, a fim de que o tema seja melhor elucidado, notadamente diante do impacto que a mudança de entendimento acarretará no financiamento do Fundo Especial do Controle Externo, ao qual devem ser revertidos os recursos oriundos das sanções aplicadas por esta Corte de Contas, por força do art. 103, X, da Lei Orgânica.

Adicionalmente, até que a questão seja pacificada no âmbito judicial, este Ministério Público de Contas entende ser necessária a adoção de medidas administrativas visando resguardar o financiamento do FETC/PR, com o intuito de viabilizar a cobrança das multas fixadas nas execuções fiscais em curso, tanto as de natureza administrativa como as de natureza indenizatória, compatibilizando-se a respectiva cobrança com o preceito do artigo 103, inc. X, da LCE nº 113/2005, de sorte que, diante de decisões judiciais adversas, já transitadas em julgado, os valores atualizados de multas fixadas com amparo no artigo 87, da Lei Orgânica desta Corte sejam cobrados pelo Município, e, uma vez quitada a multa, respectivos valores revertam ao Fundo Especial do Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, permanecendo em favor da Fazenda Municipal os valores de eventuais multas indenizatórias, fixadas com amparo no artigo 89, da Lei Orgânica.

Diante do exposto, visando dar concretude e uniformidade à aplicação da tese fixada pelo STF no tema nº 642 de Repercussão Geral, o **Ministério Público de Contas** se filia aos entendimentos exarados pelas unidades instrutivas e **opina pela aprovação dos seguintes enunciados de 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;

---

<sup>12</sup> Conforme relatório analítico das execuções fiscais (Peça 8).

- 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 parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

**GABRIEL GUY LÉGER**

**Procurador-Geral do Ministério Público de Contas**