

**COBRANÇA DOS DÉBITOS E MULTAS IMPUTADOS
POR DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS –
A QUESTÃO DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL E A
INSCRIÇÃO EM ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO**

SÉRGIO DE CASTRO JR.
Assessor Técnico - Procurador e
Secretário-Diretor Geral Substituto do
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

A imputação de débitos e multas pelos Tribunais de Contas, bem assim sua respectiva cobrança, é assunto que tem provocado dúvidas e promovido debates, especialmente por parte daqueles que, de alguma forma, relacionam-se com a gestão do erário e, conseqüentemente, submetem-se à fiscalização do órgão de controle externo dos atos da Administração Pública.

Se, de um lado, a viabilidade do protesto das Certidões de Dívida Ativa já se mostra uma realidade, não só ante a ampla aceitação que tal sistemática já vinha recebendo por parte da doutrina e da jurisprudência, mas, sobretudo, porque agora a lei assim expressamente o admite, de outro, a instrumentalização de imputações de débitos e multas decorrentes de decisões do Tribunal de Contas no exercício da competência grafada no art. 71, § 3º, da Constituição Federal, é tema que merece maior atenção.

Do Protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDAs)

Acerca do protesto das CDAs, vale registrar a existência de precedente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, consubstanciado em resposta à Consulta, objeto de exame nos autos do processo TC-41852/026/10¹, que, submetido ao E. Plenário daquela Corte de Contas, obteve o seguinte entendimento:

“(...) é possível que os Municípios enviem a protesto extrajudicial as Certidões da Dívida Ativa, documentos estes hábeis para tanto, nos termos da Lei Federal nº 9.492/97, auxiliando tal sistemática na otimização da cobrança dos créditos municipais e possibilitando a redução do montante inscrito a esse título, englobando-se nessa conclusão os quesitos individualizados encaminhados pelo consulente”.

O juízo decorrente do citado precedente – no sentido de que as disposições da Lei Federal nº 9.492/97 aplicam-se também às CDAs – acabou por reconhecer, já à época daquele julgamento, que, por não haver impedimento de ordem legal, alguns documentos, dada a sua natureza, poderiam sim ser levados a protesto.

Ocorre que, a par dos judiciosos argumentos expendidos naquele decisório, recente alteração normativa dirimiu qualquer dúvida que pudesse subsistir acerca do assunto; trata-se da conversão da Medida Provisória nº 579 na Lei Federal nº 12.767, publicada no DOU de 28.12.2012, que operou alteração no art. 1º da Lei Federal nº 9.492/97, o qual passou a contar com parágrafo único, com a seguinte redação:

¹ Sessão de 08/02/2012, Relator o Substituto de Conselheiro Alexandre Manir Figueiredo Sarquis.

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.
(Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)

Com a novel redação, portanto, foram expressamente inseridas no rol de títulos sujeitos a protesto as CDAs dos entes federativos e de suas respectivas autarquias e fundações, superando-se, assim, celeuma de longa data, sobretudo jurisprudencial, não sendo mais possível desabonar tal prática, alinhando-se a modificação legislativa ao que já havia sido anteriormente decidido pela Corte de Contas Paulista.

Entretanto, conforme antes dito, a questão que ora se coloca diz respeito ao protesto das decisões condenatórias das Cortes de Contas; a respeito destas, embora não contem, tal como as CDAs, com expressa autorização legal, tudo indica que também admitem o protesto como medida alternativa preliminar à via judicial de execução.

Das Decisões Condenatórias do Tribunal de Contas

Antes de adentrar especificamente na questão atinente ao protesto, cumpre lembrar que as decisões condenatórias do Tribunal de Contas – assim entendidas aquelas que imputem débito ou multa – possuem eficácia de título executivo, *ex vi* do art. 71, § 3º, da Constituição Federal.

E aqui vale registrar uma distinção: embora ambos sejam expressos em pecúnia, enquanto o débito possui natureza de responsabilização civil pelo prejuízo causado ao erário (e por isso deve ser recolhido aos cofres do ente lesado), a multa possui natureza de sanção (razão pela qual, ao menos no âmbito do Estado de São Paulo, é recolhida ao Fundo de Despesa do Tribunal de Contas, legalmente constituído para esse fim).

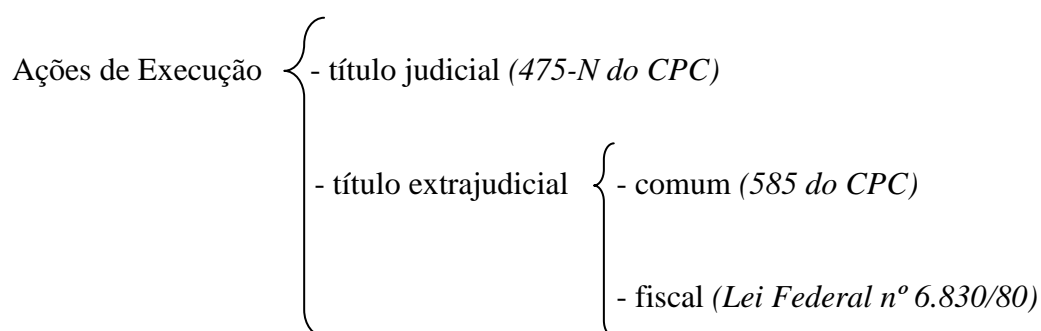
Destarte, uma vez reconhecida sua eficácia de título executivo, porque assim quis o legislador constitucional, o próximo passo é classificar a decisão condenatória do Tribunal de Contas como título executivo judicial ou extrajudicial.

Conforme afirma Rodrigo Melo do Nascimento, ao analisar o tema em abalizada monografia intitulada “Os Tribunais de Contas e a Execução Judicial de suas Decisões”², apesar de respeitáveis posicionamentos em sentido diverso, entende-se que as decisões condenatórias proferidas pelos Tribunais de Contas são títulos executivos extrajudiciais; não são judiciais pelo simples fato de que tais Cortes não integram o Poder Judiciário.

Mas a simples classificação como título executivo extrajudicial não é suficiente, tampouco meramente acadêmica, na medida em que, a depender do rito adotado, poderá haver maior ou menor efetividade na recuperação dos valores condenatórios, já que a admissão de um ou outro rito propicia, dentre outros aspectos, diferentes mecanismos de defesa por parte do executado.

² <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2413444.PDF>

A esse respeito, uma forma bastante simplificada de compreender as diversas espécies de ações de execução é classificando-as em execução de título judicial (assim entendidos aqueles previstos no art. 475-N do CPC, via de regra, as sentenças proferidas pelo Poder Judiciário) e execução de título extrajudicial; esta última, por sua vez, subdivide-se em “comum” (que recai sobre os documentos arrolados no art. 585 do CPC, que estabelece, ainda, em seu inciso VIII, que detêm o *status* de títulos executivos extrajudiciais “os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva”) e “fiscal” (voltada especificamente para a cobrança da Dívida Ativa, e cujo rito encontra-se delineado pela Lei Federal nº 6.830/80, “Lei de Execuções Fiscais” - LEF).



Assim, afastada a hipótese de submeter-se à execução de título judicial, restaria classificar a decisão condenatória do Tribunal de Contas como título extrajudicial “comum” (tal como a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture, o cheque etc. – art. 585, VIII, CPC) ou como título passível de execução “fiscal”, com observância do rito previsto para a cobrança da dívida ativa (LEF).

Sobre o assunto, verifica-se na doutrina e jurisprudência grande variação de entendimentos, ora no sentido do cabimento da execução comum, ora no da execução fiscal, ora no sentido de que fica ao alvedrio do titular da ação optar por um ou outro rito, havendo, ainda, nesse último caso, divergências quanto à necessidade ou não de se inscrever a decisão do Tribunal de Contas na dívida ativa como condição para utilizar-se do rito da LEF, conforme sinalizam precedentes de diversos Tribunais Regionais Federais³.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) não é diferente, parecendo que a matéria também não se encontra pacificada, eis que há precedentes daquele Egrégio Tribunal ora afastando sumariamente a execução com base na LEF, ora concluindo que a Fazenda Pública, diante de uma condenação imposta pelo Tribunal de Contas, dispõe de duas opções: executar diretamente a decisão da Corte de Contas valendo-se das regras do CPC ou inscrever o débito em dívida ativa e, com lastro na CDA, intentar a execução fiscal⁴.

Aliás, outra interessante divergência que se verifica no âmbito do E. STJ é especificamente acerca da competência para intentar a cobrança das multas aplicadas pelas Cortes de Contas: há decisões que entendem que “*o Estado não detém legitimidade ativa para a cobrança de multa imposta pelo Tribunal de Contas a servidor municipal, em razão de inobservância às normas de administração financeira e orçamentária, porquanto os valores recolhidos devem se destinar aos cofres do respectivo Município*”⁵, ao passo que outros decisórios sustentam que “*as multas aplicadas pelo Tribunal de Contas deverão ser*

³ TRF-4: AG 0 PR 0009731-22.2010.404.0000, Rel. Marga Inge Barth Tessler, DE 26/04/2010; TRF-3: AI 92204 SP 2007.03.00.092204-7, Rel. Consuelo Yoshida, DJF3 26/01/2009; Proc. 2010.51.01.517580-0, DE Justiça Federal da 2ª Região de 02/12/2011, p. 263.

⁴ REsp 1259704/SE e REsp 1112617/PB.

⁵ AgRg no REsp 1065785/RS.

revertidas ao ente público com o qual a Corte tenha ligação, mesmo se aplicadas contra gestor municipal. A solução adequada é proporcionar ao próprio ente estatal a que esteja vinculado o Tribunal de Contas a titularidade do crédito decorrente da cominação da multa por ele aplicada no exercício de seu mister”⁶.

Sobre a execução das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas, o Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF) também já teve oportunidade de se manifestar, evidenciando que a Corte de Contas, de *per si*, não detém competência para executar suas decisões que imputem débito ou multa, conforme excerto a seguir:

RE 223037 / SE - SERGIPE

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA

Julgamento: 02/05/2002

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação DJ 02-08-2002 PP-00061

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. COMPETÊNCIA PARA EXECUTAR SUAS PRÓPRIAS DECISÕES: IMPOSSIBILIDADE. NORMA PERMISSIVA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. 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. 3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao

⁶ REsp 1229609/RS

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). Recurso extraordinário não conhecido. (g.n.)

Conforme se vê, já decidiu o Pretório Excelso que, embora com força de título executivo, as decisões condenatórias dos Tribunais de Contas não podem ser por eles diretamente executadas, devendo, para tanto, valer-se dos Procuradores do ente público beneficiário da condenação imposta pela Corte de Contas.

Daí exsurge a mesma divergência verificada no âmbito do STJ, ou seja, quanto à competência para cobrança da multa imposta pela Corte de Contas; a esse respeito, a matéria ganhou contornos de repercussão geral junto ao STF, ainda pendente de decisão, conforme evidencia o julgado a seguir transcrito:

RE 699986 / RJ - RIO DE JANEIRO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. LUIZ FUX

Julgamento: 25/10/2012

Publicação DJe-215 DIVULG 30/10/2012 PUBLIC 31/10/2012

ADMINISTRATIVO. NATUREZA DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS EM RELAÇÃO A ATOS ADMINISTRATIVOS DOS MUNICÍPIOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA NO RE 576.920. DEVOLUÇÃO DO PROCESSO AO TRIBUNAL DE ORIGEM (ART. 328, PARÁGRAFO ÚNICO, DO RISTF).

Decisão: Cuida-se de recurso extraordinário interposto por JOSELY FERREIRA DE SIQUEIRA, com fundamento no artigo 102, inciso III, alínea a, da Constituição Federal de 1988, contra acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro assim ementado (fl. 93):

“PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. EXECUÇÃO FISCAL DE MULTA IMPOSTA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO A EX-GESTOR MUNICIPAL. DISCUSSÃO ACERCA DA LEGITIMIDADE DO ESTADO DO PARA COBRAR O CUMPRIMENTO DA SANÇÃO PECUNIÁRIA. POSIÇÃO RECENTE DO E. STJ. NATUREZA JURÍDICA DA CONDENAÇÃO. DESPROVIMENTO.

A despeito de acirrada discussão jurisprudencial acerca do tema, parece acertado o recente posicionamento adotado pela Corte Infraconstitucional que, melhor interpretando a clássica jurisprudência do E. STF, resolveu a celeuma sobre a legitimidade para cobrança de condenação imposta pelo Tribunal de Contas do Estado a ex-gestor municipal, pela análise da natureza jurídica da pena. Assim, caracterizando a pena imposta pela Corte de Contas ressarcimento ao erário municipal, possuirá legitimidade o município beneficiário da reparação do dano. Por outro lado, se a condenação imposta referir-se a multa, sanção, ainda que não haja prejuízo ao erário, legítimo será o Estado ao qual se encontra vinculado o Tribunal de Contas. Nítido intuito de fortalecimento da atividade fiscalizadora exercida pelo órgão de contas, em respeito ao mandamento constitucional. Na espécie, tratando-se de multa, impõe-se a legitimidade do agravado para cobrar, em execução fiscal, o cumprimento da penalidade pecuniária. Sem razão o agravante. Desprovemento.”

Nas razões do apelo extremo, o recorrente alega violação dos artigos 5º, inciso LIV, 18 e 71 da CF/88, sustentando, em síntese, que “o Tribunal de Contas que fiscaliza o Estado do Rio de Janeiro é o mesmo que vem fiscalizando os Municípios, ferindo de forma legal o sistema constitucional de poder, sendo a fiscalização originária dos Tribunais de Contas Estaduais, em face dos Municípios, ilegais e inconstitucionais por ferir o pacto federativo e o sistema básico da Democracia. Autoridades estaduais estão fiscalizando a aplicabilidade de recursos municipais, ferindo a autonomia do Município em se auto-organizar e auto-administrar, desnaturando, por via transversa, a viga mestre do regime democrático, que é o direito à representatividade direta” (fls. 11/112).

É o relatório.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da controvérsia objeto dos presentes autos – natureza do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais em relação a atos administrativos dos Municípios. O tema será

submetido à apreciação do Pleno desta Corte, nos autos do RE 576.920, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski.

Destarte, aplicando a decisão Plenária no RE n. 579.431, secundada, a posteriori pelo AI n. 503.064-AgR-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO; AI n. 811.626-AgR-AgR, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, e RE n. 513.473-ED, Rel. Min CEZAR PELUSO, determino a devolução dos autos ao Tribunal de origem (art. 328, parágrafo único, do RISTF c.c. artigo 543-B e seus parágrafos do Código de Processo Civil).

Publique-se.

Brasília, 25 de outubro de 2012.

Ministro Luiz Fux

Relator (g.n.)

Assim, embora no âmbito do Estado de São Paulo essa questão não suscite maiores dúvidas, já que, conforme dito alhures, no tocante às multas cominadas pela Corte de Contas Paulista existe um Fundo de Despesa legalmente constituído para seu recolhimento, resta aguardar o deslinde da matéria junto ao Supremo Tribunal Federal.

Já no que toca à admissão da execução fiscal como mecanismo hábil para efetivar as decisões condenatórias da Corte de Contas, não parece haver censura por parte do STF, conforme decisórios que seguem transcritos a seguir:

AI 824688 / RS - RIO GRANDE DO SUL

AGRAVO DE INSTRUMENTO

Relator(a): Min. GILMAR MENDES

Julgamento: 23/11/2011

Publicação: DJe-227 DIVULG 29/11/2011 PUBLIC 30/11/2011

Decisão: Trata-se de agravo de instrumento contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário que impugna acórdão assim ementado:

“APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. EXECUÇÃO ALICERÇADA EM CERTIDÃO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO (ART. 71, PARÁGRAFO 3º DA CF) AGRAVO RETIDO. CASO DE DESPROVIMENTO.

A certidão de decisão do Tribunal de contas de que resulte imputação de débito tem eficácia de título executivo (CF – art. 71, parágrafo 3º).

O artigo 71, inciso II da Constituição Federal comete aos Tribunais de Contas o julgamento da regularidade das contas dos administradores, o que implica investi-lo no exercício de função judicante; e quando decide, o faz conclusiva e definitivamente sem dar lugar a nova apreciação do Judiciário.

A definitividade do pronunciamento do Tribunal de Contas repercute na execução para cobrança do valor da irregularidade ou da ilegalidade da despesa, notadamente por não ensejar discussão sobre a liquidez da dívida, ainda que arguida em embargos, seja porque implicaria na reabertura do processo de tomada e julgamento das contas o que é impensável, pena de torná-lo inútil formalismo, seja porque para o mister carecem de jurisdição os órgãos do Poder Judiciário.

Dentre as atribuições dos Tribunais de Contas está a de aplicar sanções previstas em lei aos responsáveis por ilegalidade da despesa ou irregularidade das contas (CF – art. 71, VIII). Cuida-se de competência exclusiva que se insere no poder de fiscalização dos atos de gestão da coisa pública com vistas à observância dos princípios e das normas de administração.

Agravo retido e apelo desprovidos. Unânime”. (fl. 199)

No apelo extremo alega-se violação aos artigos 71; 22; e 5º, incisos LV e XXXV, da Constituição Federal.

O recorrente sustenta que o Tribunal de Contas Estadual não seria legitimado para emitir certidões de suas decisões com caráter de título executivo, pois o único ente com este mister constitucional seria o Tribunal de Contas da União.

Argumenta ainda que:

“(…) a decisão do TJRGS vai de encontro dos princípios elementares do Estado Democrático de Direito ao dizer que não tem jurisdição para revisar a decisão do Tribunal de Contas do Estado (…)”. (fl. 236)

O tema de fundo do recurso extraordinário diz respeito à possibilidade de Tribunal de Contas do estado emitir certidões com eficácia de título executivo extrajudicial, tal como permitido ao Tribunal de Contas da União pela Constituição Federal.

O recurso extraordinário foi inadmitido pelo Tribunal de origem. Segundo os diversos fundamentos aduzidos na decisão agravada, o apelo extremo não pode ser admitido, pois não se vislumbrou violação aos dispositivos constitucionais apontados, mormente porque:

“(...) não prosperam as alegações recursais, na medida em que a questão foi solvida com base no artigo 71, § 3º da CF, o qual confere eficácia de título executivo às decisões do Tribunal de Contas, como já referido na análise do recurso especial (RE nº 223037/SE) (...)”. (fl. 296-verso).

Com efeito, verifico que esta Corte já apreciou a matéria no RE 223.037, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJe 2.08.2002.

Nesse julgamento ficou consignado que a Constituição Federal, ao conferir eficácia de título executivo às decisões do TCU de que resultem imputação de débito ou multa (art. 71, § 3º, da CF), não lhe outorgou legitimidade para executá-las.

Ainda nesse julgamento ficou consignado expressamente que os Tribunais de Contas Estaduais devem seguir a mesma disciplina constitucional aplicável ao Tribunal de Contas da União, em razão do princípio da simetria. Confirma-se o seguinte trecho do brilhante voto do Ministro Maurício Corrêa no referido RE 223.037, DJe 2.8.2002:

“(...) o princípio da simetria há de ser observado na estruturação das Cortes de Contas estaduais, conforme jurisprudência pacífica do Tribunal, inclusive quanto às atribuições do respectivo Ministério Público, “órgão de extração constitucional(...) que encontra-se consolidado na intimidade estrutural dessa Corte de Contas (...)”.

Nesse sentido o ADI-MC 1964-ES, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 07/05/99, cuja ementa dispõe:

“Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas das Mesas das Câmaras Municipais - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las

ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo local (CF, art. 31, § 2º): precedente (ADIn 849, 11.2.99, Pertence): suspensão cautelar parcial dos arts. 29, § 2º e 71, I e II, da Constituição do Estado do Espírito Santo.”

De forma ainda mais explícita, no sentido da observância do modelo federal pelas cortes de contas estaduais, confira-se:

“Os Estados-membros estão sujeitos, em matéria de organização, composição e atribuições fiscalizadoras dos seus Tribunais de Contas, ao modelo jurídico estabelecido pela Constituição da República. Essa subordinação normativa ao padrão federal deriva de cláusula explícita consubstanciada no art. 75, caput, da Carta Política, que assim dispõe, verbis:

“As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados (...).”

O Supremo Tribunal Federal, tendo presente essa realidade jurídico-normativa, já proclamou, na análise das funções institucionais cometidas a esse importante órgão estatal de controle externo, que

“(...) O regramento dos Tribunais de Contas estaduais, a partir da Constituição de 1988 - inobstante a existência de domínio residual para sua autônoma formulação - é matéria cujo relevo decorre da nova fisionomia assumida pela Federação brasileira e, também, do necessário confronto dessa mesma realidade jurídico-institucional com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, construída ao longo do regime constitucional precedente, proclamava a inteira submissão dos Estados-membros, no delineamento do seu sistema de controle externo, ao modelo jurídico plasmado na Carta da República.

(ADI 849-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 08.04.94)

Desse modo, a decisão agravada está em perfeita consonância com a jurisprudência pacífica desta Corte.

*Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (arts. 21, § 1º, do RISTF e 557 do CPC).
Publique-se.*

Brasília, 23 de novembro de 2011.

Ministro Gilmar Mendes

Relator (g.n.)

No mesmo sentido:

AI 773658 / SP - SÃO PAULO

AGRAVO DE INSTRUMENTO

Relator(a): Min. ELLEN GRACIE

Julgamento: 29/04/2010

Publicação DJe-081 DIVULG 06/05/2010 PUBLIC 07/05/2010

Decisão

1. Trata-se de agravo de instrumento de decisão que inadmitiu recurso extraordinário interposto contra acórdão assim ementado:

“ EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL – MULTA IMPOSTA A PREFEITO MUNICIPAL POR DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS – REGULAR INTIMAÇÃO COMPROVADAMENTE REALIZADA – DESACOLHIMENTO – DECISÃO MANTIDA – RECURSO IMPROVIDO.” (Fl. 78).

2. Nas razões do RE, sustenta-se ofensa ao artigo 5º, LIV e LV, da Constituição Federal.

3. O recurso não merece prosperar. Verifico que os dispositivos aos quais se alegou violação não se encontram prequestionados, porque não abordados pelo acórdão recorrido, nem opostos embargos de declaração para satisfazer o requisito do prequestionamento (Súmulas STF 282 e 356).

4. Ante o exposto, nego seguimento ao agravo de instrumento (art. 557, caput, do CPC).

Publique-se.

Brasília, 29 de abril de 2010.

Ministra Ellen Gracie

Relatora (g.n.)

E ainda:

AI 760678 / RS - RIO GRANDE DO SUL

AGRAVO DE INSTRUMENTO

Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA

Julgamento: 29/03/2010

Publicação DJe-065 DIVULG 13/04/2010 PUBLIC 14/04/2010

DECISÃO: Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário (art. 102, III, a, da Constituição) interposto de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul cuja ementa tem o seguinte teor (fls. 55):

“APELAÇÃO CÍVEL E AGRAVO RETIDO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. CERTIDÃO DE DECISÃO DO TCE. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO DA PRÓPRIA CERTIDÃO DE DECISÃO DO TCE PELO RITO COMUM DO CPC. EXTRAÇÃO DE CDA QUE SÓ SE FAZ NECESSÁRIA PARA O CASO DE EXECUÇÃO PELO RITO DA LEF. PROVA. AMPLA POSSIBILIDADE DE SUA PRODUÇÃO PARA O EXAME DOS REQUISITOS FORMAIS E MATERIAIS DO TÍTULO. JULGAMENTO DA LIDE SEM OPORTUNIZAR A REALIZAÇÃO DAS PROVAS REQUERIDAS. CERCEAMENTO DE DEFESA CARACTERIZADO.

As decisões do Tribunal de Contas têm eficácia de título executivo extrajudicial, aptos e embasar execução, sendo prescindível sejam validadas pela Câmara de Vereadores. Inteligência do art. 71, § 3º, da C.F. Por outro lado, prescindível, ainda, a extração de CDA para o ajuizamento da execução, podendo o Município valer-se diretamente da Certidão de Decisão da Corte de Contas para o ajuizamento da execução comum, pelo rito do CPC. A extração de CDA só se faz necessária para o caso do Município querer valer-se do rito especial da execução fiscal previsto na LEF. Contudo, em quaisquer das hipóteses, tem o executado o direito à produção da mais ampla prova. Na espécie, resta caracterizado o cerceamento de defesa, pelo julgamento antecipado da lide, sem oportunizar a realização das provas pericial e testemunhal, tempestivamente requeridas, e essenciais ao esclarecimento da verdade. Agravo retido provido para desconstituir a sentença e reabrir a instrução processual, com a realização das provas necessárias à solução da quaestio.

AGRAVO RETIDO PROVIDO, PREJUDICADO O EXAME DA APELAÇÃO.”

O agravante alega ofensa aos arts. 71, § 3º e 75 da Constituição.

É o relatório.

O acórdão recorrido concluiu que ocorreu violação ao direito de defesa do embargante, ora agravado, com base nas provas produzidas nos autos e na interpretação da legislação processual, não cabendo a este Tribunal o reexame de fatos e provas para julgar em sentido contrário ao que foi decidido pela Corte de origem, conforme preconiza a Súmula 279. Ademais, a violação apontada seria, se existente, indireta ou reflexa.

Do exposto, nego seguimento ao agravo.

Publique-se.

Brasília, 29 de março de 2010.

Ministro JOAQUIM BARBOSA

Relator (g.n.)

Registre-se, aqui, que não se vislumbra empecilho no que toca à possibilidade de se adotar o rito da execução fiscal para cobrança das decisões condenatórias das Cortes de Contas.

Isso porque parece absolutamente acertado admitir os débitos decorrentes de decisão condenatória do Tribunal de Contas como integrantes da Dívida Ativa, resultando tal conclusão pura e simplesmente da leitura dos textos legais.

A LEF, diploma que estabelece o rito das execuções fiscais, assim preconiza:

Art. 1º - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 1º - Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da Fazenda Pública. (g.n.)

Não bastasse a expressa determinação contida na LEF, no sentido de que quaisquer cobranças atribuídas à União, Estado, DF e Municípios (inclusive, portanto, as decorrentes de decisões do Tribunal de Contas) serão consideradas Dívida Ativa, a própria Lei Federal nº 4.320/64 assim dispõe:

Art. 39. (...)

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais. [\(Incluído pelo Decreto Lei nº 1.735, de 20.12.1979\)](#)

Disso decorre que não só as imputações de débito, mas também as multas cominadas pelo Tribunal de Contas traduzem-se em Dívida Ativa, embora não tributária.

Portanto, diante de todos esses precedentes e com base nas considerações até aqui lançadas, é possível chegar às seguintes **conclusões**:

1. A Constituição Federal confere às decisões condenatórias do Tribunal de Contas - assim entendidas aquelas das quais resulte imputação de débito ou multa - eficácia de título executivo;
2. Ante a posição que assumem no ordenamento jurídico pátrio, as Cortes de Contas não integram o Poder Judiciário, logo, referidas decisões condenatórias revestem-se da qualidade de título executivo extrajudicial;
3. As decisões condenatórias das Cortes de Contas não dependem de inscrição na dívida ativa para serem executadas em juízo, inserindo-se, nessa hipótese, na previsão contida no art. 585, VIII, do CPC, admitindo, por isso, o rito da execução comum, previsto naquele *codex*;
4. Embora as decisões condenatórias das Cortes de Contas não precisem necessariamente ser inscritas em dívida ativa para sua execução, nada impede que o sejam, caso os titulares da ação prefiram optar pelo rito da Lei de Execução Fiscal, havendo até mesmo quem defenda a possibilidade de se adotar referido rito especial sem necessidade de extração da respectiva certidão de dívida ativa;

5. Independente do rito – execução comum pelo CPC ou execução fiscal pela LEF – é pacífico o entendimento de que a capacidade postulatória para executar as decisões condenatórias das Cortes de Contas não lhes pertence, devendo a respectiva ação executiva ser intentada pela Procuradoria Judicial do ente a quem a decisão beneficia;
6. Decisões condenatórias da Corte de Contas que imputem débito a ser ressarcido aos cofres públicos serão executadas pela respectiva Procuradoria do órgão beneficiário; quanto às decisões que imputem multa, a matéria pende de definição pelo STF, embora o posicionamento que parece mais consentâneo é o de que sejam executadas pela Procuradoria do ente federado ao qual é vinculado o Tribunal de Contas que aplicou a multa, eis que, neste caso, a decisão condenatória não busca ressarcimento dos cofres públicos lesados, mas possui caráter eminentemente punitivo.

Ante tais conclusões, resta analisar o ponto fulcral do presente artigo: a questão do **protesto**.

Do Protesto Extrajudicial das Decisões Condenatórias das Cortes de Contas

Conforme se viu no início, é fato que o ente público tem o poder-dever de propor a competente ação judicial visando à cobrança da dívida ativa, podendo, para tanto – até como medida preparatória – levar a protesto CDA que tenha sido legitimamente constituída.

Ante tal raciocínio, não haveria razão para que mesma solução não fosse adotada no que toca às decisões condenatórias do Tribunal de Contas, sobretudo se considerados os benefícios advindos dessa opção⁷.

Uma vez revestidas da mesma qualidade de título executivo extrajudicial presente nas CDAs, não parece haver empecilhos para que as decisões condenatórias das Cortes de Contas fossem submetidas a protesto nos termos da Lei Federal nº 9.492/97; referida lei, aliás, ao definir, em seu artigo 1º, o que é protesto, não traz qualquer restrição que pudesse ser considerada impeditiva à adoção da sistemática no que toca às decisões condenatórias do Tribunal de Contas:

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Nos estritos termos da definição legal, a decisão do Tribunal de Contas é perfeitamente classificada como título de dívida, já que a própria Constituição Federal lhe atribui essa característica, embora acrescida de um *plus*, o de se tratar de um título de dívida “executivo”.

A endossar tal possibilidade, tem-se que, na prática, essa sistemática já vem sendo utilizada: como exemplo, cite-se a Corregedoria Geral de Justiça do Poder Judiciário do Estado do Maranhão, por seu Prov – 42012, que “*Dispõe sobre protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa – CDA e de decisões do Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências*”⁸.

⁷ Nesse sentido, Alessandro Filadelpho Bélo, em enriquecedora monografia sobre o tema, disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2515182.PDF>

⁸ http://gerenciador.tjma.jus.br/app/webroot/files/publicacao/9291/20120305_provimento_042012.pdf

Mencionado documento traz razões que reforçam a possibilidade e a conveniência de que se adote o protesto como medida preliminar à execução judicial das decisões condenatórias da Corte de Contas ao aduzir, por exemplo, que o protesto extrajudicial, além de provar a inadimplência, traduz-se em meio capaz de coibir o descumprimento da obrigação, sendo forma eficiente de compelir o devedor ao pagamento da dívida, destacando, ainda, o fato de que a redução da judicialização dos conflitos representa preocupação não apenas do Judiciário, mas de toda a sociedade, além de o protesto tornar mais eficiente a cobrança dos créditos da Fazenda Pública.

Entretanto, ainda que acolhida a possibilidade de se adotar o protesto como medida alternativa (ou ao menos preliminar) à execução judicial, uma outra questão ainda penderia de análise: a quem compete protestar a decisão condenatória da Corte de Contas?

O exame de toda a matéria até aqui exposta leva a crer que, tal como vêm decidindo os Tribunais Judiciários no tocante a quem tem capacidade para promover a execução, parece mais razoável que a mesma inteligência seja estendida para determinar quem pode promover o protesto.

Isso porque, se já se encontra pacificado que a execução deve ser promovida pela Procuradoria competente para representar o ente beneficiário, mais racional parece o entendimento de que, por se tratar de medida substitutiva – ou, ao menos, preliminar – à execução, só aquele que detém capacidade postulatória para executar poderia lançar mão dessa alternativa.

E mesmo nas decisões condenatórias que impõem multa, pendentes de uma orientação definitiva por parte dos Tribunais Superiores no que toca à quem compete executá-las, outra solução não parece mais adequada.

É que, por mais que se alegue que o Tribunal de Contas é o próprio beneficiário do recolhimento da multa, ou seja, que é ele o “credor” (sobretudo no âmbito dos Estados onde existe o já mencionado Fundo de Despesa), não parece que caberia à Corte de Contas efetuar o protesto da decisão pela qual cominou multa, pela simples razão de que nem mesmo nessa hipótese a ela compete executar sua decisão em juízo.

Vale dizer que, tal como a execução judicial, o protesto não está dentre aquelas atividades constitucionalmente atribuídas ao órgão de controle externo, afigurando-se mais razoável, portanto, compreender que, uma vez finda sua atividade precípua – julgar ou emitir parecer sobre as matérias afetas à sua judicatura – exaure-se a competência da Corte de Contas; ou seja, a partir daí, qualquer medida que busque conferir executoriedade às suas decisões será intentada por quem de direito, o que parece abranger, também, a realização do protesto extrajudicial.

Nessa linha de raciocínio, considerando, por exemplo, que quem executa judicialmente as decisões condenatórias da Corte de Contas Paulista que imputam débito (ou seja, aquelas que determinam o ressarcimento dos cofres públicos) é a Procuradoria do ente beneficiário (seja estadual ou municipal), ao passo que quem executa aquelas que cominam multa é sempre a Procuradoria da Fazenda Estadual (independente da esfera de atuação do gestor apenado, eis que a multa, por seu caráter sancionador, sempre reverterá ao Fundo de Despesa do

Tribunal de Contas do Estado), aos respectivos titulares da ação executória competiria intentar o protesto, caso dele quisessem lançar mão.

A prática também revela que essa inteligência já vem sendo adotada: é o caso do Convênio celebrado pela Advocacia-Geral da União (AGU) e o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB), objetivando a dispensa da União do pagamento das parcelas de emolumentos destinados aos Senhores Tabeliães de Protesto e Oficiais de Registro, custas, contribuições e quaisquer outras despesas⁹.

Referido ajuste traz a seguinte previsão:

1 – Constitui objeto deste CONVÊNIO a remessa para protesto de TÍTULOS EXECUTIVOS REPRESENTATIVOS DE CRÉDITOS DA UNIÃO, especialmente decisões do Tribunal de Contas da União (editadas com os efeitos do art. 71, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil), cuja competência para propositura das respectivas ações judiciais de cobrança ou de execução esteja afeta à Procuradoria-Geral da União e seus órgãos de execução. (g.n.)

Conforme se vê, ao menos no âmbito Federal, já vem sendo adotada prática consistente no protesto de decisões condenatórias da Corte de Contas, atribuindo-se a competência para sua efetivação ao mesmo órgão de Procuradoria responsável pela execução judicial.

⁹ <http://www.protestodetitulos.org.br/prottitexerepAGU.pdf>

Não se vislumbra como poderia ser diferente no âmbito dos Estados, sobretudo, à luz do Princípio da Simetria, previsto no art. 75 da Constituição Federal.

Da Inscrição de Devedores nos Serviços de Proteção ao Crédito

Finalmente, acerca da inscrição dos devedores a quem o Tribunal de Contas tenha imputado débito ou multa nos serviços de proteção ao crédito, trata-se de solução que vem ganhando força dentre os que defendem a utilização de todos os meios possíveis e admitidos em lei como forma efetiva de restabelecimento dos cofres públicos.

Entretanto, e ainda que viável, não parece tratar-se de uma iniciativa do exequente, conforme julgado do TJ/SP a seguir transcrito:

A inscrição no SERASA decorre tão só da distribuição da execução, sem pedido ou atividade do credor; dá-lhe a mesma publicidade que já tem e que está do mesmo modo acessível a todos. Não há razão para a exclusão pretendida, assim como a penhora não permite o cancelamento ou a ocultação da distribuição forense. (Processo: AG 2447681320128260000 SP 0244768-13.2012.8.26.0000; Relator: Torres de Carvalho; Julgamento: 26/11/2012; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público). (g.n.)

Portanto, parece ser do próprio serviço de proteção ao crédito a iniciativa de negativar os devedores da Fazenda Pública, que, por sua vez, não tem qualquer responsabilidade pelo cadastro de seus devedores na entidade.

A esse teor, notícia publicada no site “Consultor Jurídico”¹⁰:

É da Serasa decisão de negativar devedores do Fisco

Por Marcos de Vasconcellos

Ações que têm dividido a jurisprudência no Brasil carregam em seu pólo passivo a instituição errada. Processos contra as secretarias de Fazenda estaduais e municipais contra a negativação de devedores tributários de cadastros de restrição ao crédito deixam de lado uma questão importante: a inclusão dos devedores é feita automaticamente por instituições como a Serasa, que, por isso, seria a destinatária correta de tais ações.

Dessa forma, diversos processos, alguns noticiados pela revista Consultor Jurídico — como a liminar pela qual um juiz proibiu a Secretaria da Fazenda do estado de São Paulo de inscrever na Serasa o nome de uma empresa devedora de ICMS — jogam nas costas das procuradorias estaduais uma responsabilidade que não é delas.

É o que explica o diretor jurídico da Serasa Experian, Silvânio Covas. Segundo ele, a inclusão de devedores de impostos no cadastro da empresa se dá por meio de convênios e por acompanhamento do Diário Oficial. “Em alguns lugares, temos convênio com a Secretaria de Fazenda, que nos noticia a cada novo processo de execução fiscal. Onde não temos esse convênio, fazemos buscas nos Diários Oficiais, pois a abertura de execuções fiscais é pública”, diz.

Covas afirma que a instituição “toma a cautela” de anotar as empresas só depois da abertura do processo de execução fiscal, ignorando a

¹⁰ <http://www.conjur.com.br/2012-mar-12/serasa-nao-fisco-quem-negativa-devedores-tributos>

inscrição de nomes na dívida ativa. Segundo ele, isso se dá porque, após a inscrição na dívida ativa, ainda existe a possibilidade de o contribuinte esclarecer possíveis erros. E afirma que, quando a instituição é oficiada para retirar nomes do cadastro por decisões judiciais, o faz sem questionar.

Com isso, a discussão levantada por diversos juízes e desembargadores sobre a possibilidade de incluir o contribuinte devedor em cadastro de instituições de restrição de crédito muda de destinatário.

A Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, por meio de sua assessoria de comunicação, reconhece que é praxe os advogados informarem em juízo que a inclusão do nome de devedores em instituições de restrição ao crédito parte da Fazenda Pública do Estado. No entanto, preferiu não emitir opinião sobre a questão.

No mesmo sentido, Fabrizio Pieroni¹¹:

(...) a negativação do nome do devedor na SERASA não é medida tomada pelo Estado de São Paulo. Ou seja, não é o ente público responsável pela inclusão do nome de nenhum devedor no referida cadastro. A SERASA – Centralização de Serviços dos Bancos S/A, entidade de direito privado, sem nenhuma vinculação com o Estado, tem autorização da Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo para obter, diretamente dos Cartórios de Distribuição do Estado, informações acerca do ajuizamento de ações de execução e de busca e apreensão, a exemplo do que acontecia em relação aos pedidos de falência e concordata.

¹¹ <http://carnavaltributario.blogspot.com.br/2012/02/divida-fiscal-e-serasa.html>

Ao examinar matéria relativa à possibilidade de inscrição na SERASA, o STJ já decidiu que *“É possível a inclusão de débitos de natureza tributária inscritos em dívida ativa nos cadastros de proteção ao crédito, independentemente de sua cobrança mediante Execução Fiscal”*¹².

Portanto, ainda que se trate de dívida ativa *não tributária*, não parece haver empecilho para que decisão condenatória da Corte de Contas sujeite-se a tal procedimento, embora tal iniciativa não fique a cargo de quem detém competência para promover a execução, muito menos do Tribunal de Contas, sendo a inscrição, em verdade, uma decorrência da situação do devedor, que acaba restando implementada pela própria entidade de proteção ao crédito eventualmente interessada na inscrição.

Conclusão

Diante de todo o exposto, com respaldo nos fundamentos contidos nas prescrições legais relacionadas ao tema, bem como nos decisórios judiciais colacionados, não se vislumbram razões para que o entendimento emprestado às CDAs – no sentido da possibilidade de serem levadas a protesto – não possa ser estendido às decisões condenatórias do Tribunal de Contas, bem assim, nada estaria a obstar a inscrição dos respectivos devedores nos serviços de proteção ao crédito, ficando tais medidas a cargo daqueles que detenham competência para tanto.

¹² RMS 31859/GO, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 01/07/2010.