

**01/07/2024****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.011  
PERNAMBUCO**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. GILMAR MENDES</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO</b>

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Ato lesivo consubstanciado em decisões judiciais oriundas do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. Cabimento. Preenchimento da subsidiariedade. Natureza constitucional da controvérsia. 3. No julgamento do RE 1.003.433/RJ, tema 642 da repercussão geral, a Corte restringiu-se a examinar a questão da multa aplicada pelo Tribunal de Contas em razão de prática lesiva à Fazenda Pública municipal. Distinção entre aquela hipótese e a presente. Exame, no caso, da legitimidade para execução de multa simples imposta por Corte de Contas. 4. Diferenciação entre duas modalidades de responsabilidade financeira: a reintegratória e a sancionatória. A primeira está relacionada à reposição de recursos públicos, objeto de desvio, pagamento indevido ou falta de cobrança ou liquidação nos termos da lei. A sancionatória consiste na aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis em razão de determinadas condutas previstas em lei. 5. Possibilidade de agrupamento das sanções patrimoniais de acordo com as seguintes modalidades de responsabilidade financeira: (a) imposição do dever de recomposição do erário (imputação de débito); (b) multa proporcional ao dano causado ao erário, que decorre diretamente e em razão do prejuízo infligido ao patrimônio público; e (c) multa simples, aplicada em razão da inobservância de normas financeiras, contábeis e orçamentárias, ou como consequência direta da violação de deveres de colaboração (obrigações acessórias) que os agentes fiscalizados devem guardar em relação ao órgão de controle. 6. Entendimento firmado no RE 1.003.433/RJ, tema 642

**ADPF 1011 / PE**

da repercussão geral. Atribuição aos Municípios prejudicados de legitimidade para execução do acórdão do Tribunal de Contas estadual que, identificando prejuízo aos cofres públicos municipais, condena o gestor público a recompor o dano suportado pelo erário, bem como em relação à decisão que, no mesmo contexto e em decorrência do prejuízo causado ao erário, aplica multa proporcional ao servidor público municipal. 7. Legitimidade do Estado para executar crédito decorrente de multas simples aplicadas a gestores municipais, por Tribunais de Contas estadual, sobretudo quando o fundamento da punição residir na inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, no descumprimento dos deveres de colaboração impostos pela legislação aos agentes públicos fiscalizados. Precedentes. 8. Pedido julgado procedente.

**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Roberto Barroso, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos, conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgar procedente o pedido, para assentar que compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados. Acordam, ainda, que a presente decisão não afeta automaticamente a coisa julgada formada em momento anterior à publicação da ata deste julgamento e que deve ser acrescida à tese firmada no RE 1.003.433/RJ, tema 642 de repercussão geral, uma nova proposição, de modo que passe a constar: “1. 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. 2. Compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das

**ADPF 1011 / PE**

*normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados". Tudo nos termos do voto do Relator.*

Brasília, Sessão Virtual de 21 a 28 de junho 2024.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*

01/07/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.011  
PERNAMBUCO**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE  
PERNAMBUCO  
**INTDO.(A/S)** : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE  
PERNAMBUCO

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO, em face de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça local – TJPE que, ao interpretar equivocadamente a jurisprudência firmada por esta Corte, reconhece a ilegitimidade do ente estadual para executar, em juízo, multas simples aplicadas pelo Tribunal de Contas estadual.

O requerente sustenta, em preliminar, (i) a sua legitimidade ativa *ad causam*, tendo em vista que as decisões proferidas pelo TJPE impactam diretamente na esfera jurídica do Estado de Pernambuco; (ii) o cabimento da presente ADPF para questionamento de decisões judiciais ainda não transitadas em julgado; (iii) a violação a preceitos fundamentais; tudo a demonstrar a possibilidade de conhecimento da ação.

No mérito, aduz que a aplicação equivocada da jurisprudência desta Suprema Corte viola (i) o princípio republicano (CF, art. 34, VII, “a”); (ii) os princípios da legalidade e da moralidade da administração pública (CF, art. 37, *caput*); (iii) a garantia do livre exercício do poder de fiscalização, pelos órgãos de controle, das contas dos gestores públicos (CF, arts. 31, § 1º; 34, IV, VII, “d”); (iv) a competência dos Estados para zelar pelas instituições democráticas e conservar o patrimônio público (CF, art. 23, I); (v) a competência dos Estados para legislar sobre direito

**ADPF 1011 / PE**

financeiro (CF, art. 24, I); e, finalmente, (vi) a competência residual dos Estados para organizar as suas instituições, sobretudo os órgãos de controle (CF, art. 25, 1º).

Alega a imprescindibilidade de esta Corte esclarecer que o entendimento sedimentado no RE 1.003.433/RJ, tema 642 da repercussão geral, não abrange multas simples (meramente sancionatórias).

Adotei o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (eDOC. 21).

Em atendimento à solicitação, preliminarmente, o TJPE acentua a inobservância do princípio da subsidiariedade, por pendência de juízo de admissibilidade de recurso extraordinário, bem como suscita a ausência de relevante controvérsia *“isso porque a controvérsia relativa à legitimidade dos estados para executar multas aplicadas pelos tribunais de contas em desfavor de agentes políticos municipais já se encontra resolvida de forma eficaz e geral pela via da sistemática da repercussão geral, embora de forma contrária aos interesses do arguente”* (eDOC. 24, p. 5).

No mérito, ressalta que, no RE 1.003.433/RJ, tema 642 da repercussão geral, esta Corte *“não fez diferenciação entre as espécies de multas”*.

O Advogado-Geral da União manifesta-se pelo não conhecimento da arguição, e no mérito, pela improcedência do pedido, consoante a seguinte ementa:

*“Tribunal de Contas. Decisões de órgãos do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco que concluíram pela ilegitimidade do ente público estadual, para executar, em juízo, multas aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em desfavor de agentes políticos municipais. Alegada violação aos artigos 23, inciso I; 24, inciso I; 25, §1º; 31, §1º; 34, incisos VI e VII, alíneas ‘a’ e ‘d’; 37, caput, da Constituição da República. Preliminares. Da inobservância ao requisito da subsidiariedade e do descabimento de ADPF para rediscussão do mérito de entendimento desse Supremo Tribunal firmado em sede recurso extraordinário julgado sob a sistemática da repercussão geral. Da ausência de questão constitucional. Mérito. Observa-se que o entendimento adotado nos julgados da Corte Regional contra os quais o arguente se*

**ADPF 1011 / PE**

insurge se lastreou no voto-vencedor do RE-RG nº 1003433 (Tema 642), encontrando-se, pois em consonância com a compreensão fixada por esse Supremo Tribunal ao apreciar a matéria. Por conseguinte, não há que se cogitar a existência de ofensa direta a preceito fundamental da Lei Maior. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência do pedido.” (eDOC. 28)

O Procurador-Geral da República, por sua vez, também manifesta-se pelo não conhecimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental e pela improcedência do pedido, nos termos do parecer assim ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO. DECISÕES JUDICIAIS QUE AFASTAM A LEGITIMIDADE DO ESTADO NA EXECUÇÃO DE MULTAS MERAMENTE SANCIONATÓRIAS APLICADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS RESPECTIVO. OBSERVÂNCIA DA TESE FIRMADA NO TEMA 642 DA REPERCUSSÃO GERAL. NÃO CABIMENTO DE ADPF PARA REVER ENTENDIMENTO FIRMADO EM REPERCUSSÃO GERAL. REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. NÃO ATENDIMENTO. NÃO CONHECIMENTO. 1. Não cabe ADPF para rever entendimento firmado em repercussão geral ou para impor aos tribunais a observância de precedente vinculante. 2. O inconformismo do requerente em relação a quatro decisões judiciais, sem demonstração de divergência interpretativa acerca dos preceitos fundamentais tidos por violados, não basta para comprovar a existência de controvérsia judicial relevante como requisito de admissibilidade da ADPF. Precedentes. 3. Havendo meios processuais idôneos para sanar a alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais, não há de ser conhecida a ADPF, por não atendimento ao requisito da subsidiariedade. — Parecer pelo não conhecimento da arguição.” (eDOC. 31)

**ADPF 1011 / PE**

**É o relatório.**

01/07/2024

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.011  
PERNAMBUCO****VOTO**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Conforme relatado, o deslinde da controvérsia envolve a análise de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco que reconhecem a ilegitimidade do ente estadual para executar, em juízo, multas simples aplicadas pelo Tribunal de Contas estadual.

***1) Questões preliminares***

O requerente, Governador do Estado de Pernambuco, é parte legítima para propor arguição de descumprimento de preceito fundamental (CF, art. 103, V, c/c Lei 9.882/1999, art. 2º, I), notadamente diante do fato de impugnar decisões judiciais exaradas pelo Tribunal de Justiça local.

O Advogado-Geral da União (eDOC. 28) e o Procurador-Geral da República (eDOC. 31) suscitaram o não preenchimento do requisito da subsidiariedade, ante a existência de mecanismos do controle difuso passíveis de serem utilizados para reforma das decisões judiciais ora impugnadas.

Anoto que, em relação a esse requisito, o Supremo Tribunal Federal vem admitindo o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental contra conjunto de decisões judiciais nos casos que envolvam aplicação direta da Constituição, a exemplo do que veio a ocorrer por ocasião do julgamento da **ADPF 144/DF** (Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 25.2.2010) e em tantos outros casos (**ADPF 495-AgR/PI**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 17.5.2023; **ADPF 670-AgR/PI**, Red. do acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 10.12.2020; **ADPF 789/MA**, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 3.9.2021, *v.g.*).

Ademais, não se pode admitir que a existência de processos



**ADPF 1011 / PE**

ordinários e recursos extraordinários deva excluir, *a priori*, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Não há dúvidas de que esta Corte tem se posicionado no sentido do cabimento de arguição de preceito fundamental contra decisões judiciais, desde que observado o princípio da subsidiariedade e comprovado que tais pronunciamentos jurisdicionais, de forma reiterada, descumpriram os preceitos fundamentais da Constituição, com potencialidade de comprometimento da sua efetividade.

No julgamento da **ADPF 33/PA** (de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJ 27.10.2006), destaquei que, à primeira vista, poderia parecer que, somente na hipótese de absoluta inexistência de outro meio eficaz a afastar a eventual lesão seria possível manejar, de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Explicitarei ser fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no Direito alemão (recurso constitucional) e no Direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes para afastar a lesão no âmbito judicial.

Uma leitura mais cuidadosa, há de revelar, porém, que, na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo, deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade, na inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesão, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, caso se considere o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), o meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

No direito alemão, a *Verfassungsbeschwerde* (recurso constitucional) está submetida ao dever de exaurimento das instâncias ordinárias.

**ADPF 1011 / PE**

Todavia, a Corte pode decidir de imediato um recurso constitucional caso fique demonstrado que a questão é de interesse geral ou que o requerente poderia sofrer grave lesão se recorresse à via ordinária (Lei Orgânica do Tribunal, § 90, II).

No que concerne ao controle de constitucionalidade de normas, a posição da Corte alemã tem-se revelado enfática: apresenta-se, regularmente, como de interesse geral a verificação sobre se uma norma legal relevante para uma decisão judicial é inconstitucional (Cf. BVerfGE, 91/93 [106]).

No caso brasileiro, o pleito a ser formulado pelos órgãos ou entes legitimados dificilmente versará, pelo menos de forma direta, sobre a proteção judicial efetiva de posições específicas por eles defendidas. Ainda assim, o ajuizamento da ação e sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

A multiplicação de processos com decisões divergentes sobre um dado tema constitucional reclama, muitas vezes, a utilização de um instrumento de feição concentrada, que permita a solução definitiva e abrangente da controvérsia.

A toda evidência, trata-se precisamente da questão versada nestes autos, como demonstra a autora pela impugnação de inúmeras decisões do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, além de acórdãos do TJRJ e do TJRS, a atestar a existência de divergência jurisprudencial relevante no âmbito da questão constitucional proposta pelo autor (eDOC. 15).

Nesse contexto, observa-se a persistência de pronunciamentos jurisdicionais díspares e incongruentes com a compreensão desta Corte, apesar do contínuo manejo, pelo ente estadual, das medidas processuais de defesa cabíveis no âmbito processual adequado. Verifica-se, dessa forma, o preenchimento do requisito da subsidiariedade, na medida em que somente o manejo de ação de controle concentrado se afigura como meio apto a propiciar a solução definitiva e abrangente da controvérsia

**ADPF 1011 / PE**

constitucional aludida.

Na linha de tais considerações, entendo estar demonstrado que inexistem outros meios processuais ágeis e eficientes aptos a solucionar, de forma homogênea, a alegada ofensa aos preceitos fundamentais, estando plenamente atendido o requisito da subsidiariedade.

É preciso ressaltar, ao contrário do que sustentado pelo Procurador-Geral da República, que não se está utilizando da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental como mecanismo de revisitação e/ou de superação do entendimento firmado no julgamento do mérito do **RE 1.003.433/RJ**, tema 642 da repercussão geral.

Em nenhum momento foi postulada a revisão ou a superação do quanto sedimentado em sede de repercussão geral. O que se pretende, na realidade, é que esta Corte explicitamente adequadamente, com amparo, inclusive, no que decidido no tema 642 de repercussão geral, o legitimado ativo para execução de multas simples impostas pelos Tribunais de Contas, matéria essa que tem sido objeto de inúmeras controvérsias nos Tribunais de origem.

A matéria ostenta natureza eminentemente constitucional, como reiteradamente assentado pelo Supremo Tribunal Federal (**RE 1.398.201-AgR/SP**, Rel. Min. André Mendonça, Segunda Turma, DJe 6.6.2024, *v.g.*), sendo totalmente descabidas, quanto ao ponto, as alegações formuladas pelo Advogado-Geral da União e pelo Procurador-Geral da República.

Conheço, por tais razões, da presente ADPF.

***2) Delimitação do caso submetido a julgamento no RE 1.003.433/RJ, tema 642 da repercussão geral***

No julgamento do **RE 1.003.433/RJ**, tema 642 da repercussão geral, o Plenário desta Corte adotou como premissa o quanto assentado no acórdão exarado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Naquela oportunidade, o ato decisório recorrido havia estabelecido que a multa aplicada pelo Tribunal de Contas estadual decorria da prática de ato lesivo ao erário municipal.

**ADPF 1011 / PE**

Nesse contexto, partindo da ideia de que se estava diante de uma multa diretamente decorrente do ocasionamento de prejuízos ao patrimônio público municipal, a Corte compreendeu que somente a Fazenda Pública prejudicada – naquele caso, o ente municipal – detinha legitimidade para execução de referido crédito. Confira-se a ementa do paradigma:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MULTA APLICADA POR TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL A AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL, POR DANOS CAUSADOS AO MUNICÍPIO. PARTE LEGITIMADA PARA A EXECUÇÃO DESSE CRÉDITO: MUNICÍPIO PREJUDICADO. DESPROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. Um dos mais basilares princípios jurídicos é o de que o acessório segue a sorte do principal. Aplicado desde o direito romano (*accessio cedit principali*), está positivado no direito brasileiro há mais de um século (Código Civil/1916, art. 59: Salvo disposição especial em contrário, a coisa acessória segue a principal; Código Civil/2002, art. 92. Principal é o bem que existe sobre si, abstrata ou concretamente; acessório, aquele cuja existência supõe a do principal). 2. Nesta situação em análise, a multa foi aplicada em razão de uma ação do agente público em detrimento do ente federativo ao qual serve, o Município. Não há nenhum sentido em que tal valor reverta para os cofres do Estado-membro a que vinculado o Tribunal de Contas. 3. Se a multa aplicada pelo Tribunal de Contas decorreu da prática de atos que causaram prejuízo ao erário municipal, o legitimado ativo para a execução do crédito fiscal é o Município lesado, e não o Estado do Rio de Janeiro, sob pena de enriquecimento sem causa estatal 4. Recurso Extraordinário a que se nega provimento. Tema 642, fixada a seguinte tese de repercussão geral: ‘O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal’.” (RE 1.003.433/RJ, Red. do acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 13.10.2021).

**ADPF 1011 / PE**

Como se vê, naquela hipótese, o Tribunal limitou-se a examinar a controvérsia sob o ângulo firmado pelo acórdão recorrido, sem tecer, no entanto, maiores considerações – à exceção do voto que proferi – a respeito das diversas modalidades de responsabilidade financeira e das respectivas sanções patrimoniais.

Em outras palavras, a Corte não expandiu o debate para analisar, de forma ampla e exaustiva, todas as nuances envolvendo as sanções patrimoniais, fazendo os agrupamentos devidos e decidindo acerca de todas as hipóteses e a concernente legitimidade para execução a depender da modalidade sancionatória. Ao contrário, o STF restringiu-se a examinar a questão, com amparo no acórdão recorrido, da multa aplicada pelo Tribunal de Contas em razão de prática lesiva à Fazenda Pública municipal.

Na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, por sua vez, o Governador do Estado de Pernambuco postula a apreciação da controvérsia sob ângulo totalmente diverso quanto analisado no RE 1.003.433/RJ, tema 642 da repercussão geral. Neste caso, o que se discute é a legitimidade para execução de multas simples, não de multas decorrentes da prática de ato lesivo ao patrimônio público.

Feita essa breve delimitação do quanto julgado no tema 642 da repercussão geral e explicitada a existência de circunstâncias relevantes que distinguem as hipóteses, passo a apreciar o mérito da presente arguição.

***3) Sanções patrimoniais: distinções necessárias a respeito das modalidades de responsabilidade financeira***

A Constituição Federal de 1988, destacando-se em relação às constituições anteriores, acentuou a importância do controle externo de natureza financeira sobre a gestão de bens, dinheiros e valores públicos. Dedicou, nesse particular, uma seção específica sobre o tema (CF, arts. 70 a 75), outorgando ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, o controle externo de natureza financeira da

**ADPF 1011 / PE**

União e das entidades da Administração Direta e Indireta.

No âmbito regional, determinou que as Constituições estaduais dispusessem sobre os Tribunais de Contas respectivos (CF, art. 75, parágrafo único). Previu, ainda, que as normas de regência do Tribunal de Contas da União se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

No âmbito doutrinário, já tive a oportunidade de discorrer acerca das diferentes competências constitucionais dos Tribunais de Contas, *“elencadas nos incisos do art. 71, em funções, tais como, função consultiva, judicante, fiscalizatória, informativa, sancionatória, corretiva e de ouvidoria”* (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 1.684).

Destaco, por ser o que mais importa neste caso, a **função sancionatória**, *“quando aplica aos responsáveis, nos casos de ilegalidade da despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei (art. 71, inciso VIII, CF/88). No elenco de sanções que podem ser aplicadas pelas Cortes de Contas, a Constituição Federal já elenca a **imputação de débito** (art. 71, §3º), e a **aplicação de multa, inclusive a multa proporcional ao dano ao erário** (art. 71, inciso VIII, c/c §3º). Ademais a Constituição Federal também atribui a qualidade de título executivo às decisões que condenem os responsáveis em débito ou lhes aplique multa (art. 71, §3º, CF/88)”* (Ibid. p. 1.686-1.687).

Também tive a oportunidade de distinguir duas modalidades de responsabilidade financeira, **a reintegratória e a sancionatória**: *“A primeira está relacionada à reposição de recursos públicos, objeto de desvio, pagamento indevido ou falta de cobrança ou liquidação nos termos da lei. Corresponde à imputação do débito. A sancionatória consiste na aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis em razão de determinadas condutas previstas em lei”* (Ibid. p. 1.687).

Assim, a própria Constituição Federal aparta as diferentes modalidades de responsabilidade financeira, sinalizando para a existência de traços distintivos entre a **aplicação de uma sanção**

**ADPF 1011 / PE**

**pecuniária** (responsabilidade financeira sancionatória) e a imposição do dever de **recomposição do erário** (responsabilidade financeira reintegratória).

No campo da doutrina nacional, o tema foi exaustivamente explorado por Emerson Cesar da Silva Gomes:

**“A responsabilidade financeira reintegratória tem função precípua de reconstituição ou de compensação do Patrimônio Público.**

Entretanto, a mera reposição ao erário não é suficiente para prevenir o desvio de recursos públicos. Afinal, o infrator, na pior das hipóteses, seria obrigado a restituir o montante dos recursos desviados. Há quem considere, ainda, que a recomposição do patrimônio não é propriamente uma sanção jurídica.

Em razão da incidência dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade sobre a gestão dos recursos públicos, faz-se mister coibir situações que importam em grave violação dos princípios da administração pública, **ainda que não acarretem dano ao erário.**

Para a punição dos responsáveis, requer-se a existência da **modalidade sancionatória da responsabilidade financeira, consistente na aplicação de uma penalidade pecuniária (multa).** Além da função punitiva, a multa aplicada pelo Tribunal de Contas assume também a função de *prevenção geral dos ilícitos na gestão pública*, evitando a ocorrência de fatos semelhantes aos impugnados pelo Tribunal de Contas.

Percebe-se, então, que por trás de todas as modalidades de responsabilidade financeira, encontra-se a preocupação em *garantir o cumprimento de normas e preceitos relativos à gestão pública.*” (GOMES, Emerson Cesar da Silva. *Responsabilidade financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012, p. 38-39)

No Direito Brasileiro, ambas as modalidades de responsabilidade financeira foram contempladas pela legislação federal e, no caso, pela

**ADPF 1011 / PE**

legislação do Estado de Pernambuco. Faltou apenas, entre nós, maior cuidado terminológico do legislador ao instituí-las, pois, diversamente do que ocorre em Portugal (*arts. 65 e 66 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC*), aqui não se nota o mesmo rigor na classificação das diferentes espécies de sanções financeiras.

A falta de rigor terminológico da legislação brasileira agrega dificuldades adicionais para a tarefa de sistematização dos institutos jurídicos e, sobretudo, para a classificação das diferentes modalidades de responsabilidade financeira. Cabe, então, ao Supremo Tribunal Federal, por meio da hermenêutica constitucional, aplinar os obstáculos que dificultam a tarefa do intérprete, aparando arestas identificadas nas normas de gestão pública.

No âmbito federal, por exemplo, não há dúvidas quanto à índole **reintegratória** na responsabilidade financeira prevista no art. 19 da Lei 8.443/1992, que dispôs sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União:

“Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, **havendo débito**, o Tribunal **condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos**, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.”

A seu turno, ainda no âmbito federal, a responsabilidade financeira **sancionatória** encontra guarida nos arts. 57 e 58 da Lei 8.443/1992 e no art. 5º da Lei 10.028/2000, que assim dispõem:

**Lei 8.443/1992**

“Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor



**ADPF 1011 / PE**

equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.”

**Lei 10.028/2000**

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

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

**ADPF 1011 / PE**

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.”

Observando o teor dos dispositivos acima transcritos, que influenciaram substancialmente a elaboração de leis financeiras estaduais – v.g. o art. 30, IX, da Constituição pernambucana e arts. 70 e 73 da Lei estadual 12.600/2004 –, é possível agrupar as sanções patrimoniais de acordo com as seguintes modalidades de responsabilidade financeira: **(a)** imposição **do dever de recomposição do erário**, também intitulado, por alguns, de **imputação de débito**; **(b)** **multa proporcional ao dano causado ao erário**, que decorre diretamente – e em razão – do prejuízo infligido ao patrimônio público; e **(c)** **multa simples**, aplicada em razão da inobservância de normas financeiras, contábeis e orçamentárias, ou como consequência direta da violação de deveres de colaboração (obrigações acessórias) que os agentes fiscalizados devem guardar em relação ao órgão de controle.

Ante a relevância do conteúdo aqui tratado, convém ao Tribunal atentar para esses traços distintivos, reconhecendo a autonomia das diferentes espécies de responsabilidade financeira e, por consectário lógico, dispensando-lhes tratamento condizente com suas singularidades, natureza jurídica e propriedades distintivas.

Inicialmente, quanto ao dever de **recomposição ao erário**, pouco há a acrescentar à jurisprudência uníssona do Supremo Tribunal Federal. Por se tratar de um exemplo clássico de obrigação de ressarcimento, nada mais natural que o acórdão condenatório do Tribunal de Contas seja executado pelo ente federativo lesado, que detém interesse direto e imediato na recomposição do erário.

A seu turno, no que toca à imposição de **multa proporcional ao dano causado ao erário**, na condição de pena acessória, a multa proporcional deve seguir a mesma sorte da responsabilidade financeira reintegratória. Nesse particular, tem-se a aplicação de uma multa como decorrência

**ADPF 1011 / PE**

direta, e quase automática, do dano causado aos cofres públicos, despontando com uma função claramente retributiva, com o propósito de punir o responsável financeiro pelos desvios, abusos ou atentados praticados em detrimento do erário.

Essa foi a exata linha de compreensão adotada pelo Plenário desta Corte no julgamento do **RE 1.003.433/RJ**, tema 642 da repercussão geral (Red. do acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 13.10.2021), oportunidade na qual foi fixada 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”*.

Por fim, no que toca à imputação de **multa simples**, aplicada em razão da grave inobservância de normas financeiras, contábeis e orçamentárias, ou como consequência direta da violação de deveres de colaboração com o órgão de controle, **cuida-se de modalidade de responsabilidade financeira que guarda a mais absoluta autonomia em relação ao dever de recomposição do erário.**

Aqui, a função desempenhada pela sanção patrimonial atende a propósitos específicos e bem delineados pelo legislador, surgindo como contraestímulo para a prática de futuras inobservâncias das normas financeiras e, em certos casos, como ferramenta para reafirmação da autoridade das decisões ou diligências determinadas pelos Tribunais de Contas.

É o que se extrai do conteúdo das tipificações assinaladas, por exemplo, no art. 58 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – e, no que importa ao deslinde da presente demanda, no art. 30, IX, da Constituição pernambucana e arts. 70 e 73 da Lei estadual 12.600/2004.

Por meio delas, há amparo normativo para imposição de sanções patrimoniais aos responsáveis que, independentemente da caracterização de dano ao erário: **(a)** tenham suas contas julgadas irregulares; **(b)** pratiquem atos com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; **(c)** pratiquem atos ilegítimos ou antieconômicos, dos quais resultem, ou

**ADPF 1011 / PE**

possam resultar, dano ao erário; (d) recusem cumprimento a diligência determinada pelo Tribunal de Contas; (e) obstruam o livre exercício das inspeções ou auditorias; e (f) soneguem informações ou documentos, em inspeções ou auditorias realizadas pelos Tribunais.

Corroborar a autonomia dessa categoria de responsabilidade patrimonial a circunstância de se tratar de multa simples, **cujas dosimetrias independem de qualquer consideração acerca de eventual dano causado ao erário**. Em vez disso, o legislador traça parâmetros fixos para o arbitramento do valor da sanção patrimonial, a exemplo da previsão de patamares máximos e mínimos, como ocorre na legislação federal e na Lei estadual 12.600/2004.

Do cotejo analítico dos fatores acima elencados, extraio o entendimento de que o Estado ostenta legitimidade para cobrança judicial de multa simples, em suas mais variadas espécies, sobretudo na hipótese de sanção patrimonial aplicada em razão da grave inobservância de normas contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais, ou ainda como consequência da violação de deveres de colaboração com o órgão de controle.

Vislumbro, no particular, interesse direto dos Tribunais de Contas na imposição e cobrança de sanções patrimoniais dedicadas a reafirmar a vigência, a validade e a eficácia das regras de Direito Financeiro. Por se tratar de órgão de controle encarregado, pela Constituição da República, da relevante missão de fiscalização e correção da atividade financeira, contábil, orçamentária e patrimonial do Estado, soa natural atribuir ao ente político que o Tribunal de Contas integra a legitimidade para cobrança das multas decorrentes da inobservância das regras de gestão pública.

Pelos mesmos fundamentos e de maneira ainda mais clara, parece impróprio atribuir aos Municípios a cobrança de multas aplicadas em razão da inobservância de ordens do Tribunal de Contas estaduais, sonegação de informações e documentos que interessam ao órgão de controle estadual, bem assim nos casos de obstrução do livre exercício das inspeções ou auditorias determinadas pela Corte de Contas. Parece nítido

**ADPF 1011 / PE**

que a transgressão dos deveres de colaboração põe em xeque a autoridade do órgão de controle, de modo que a ele interessa a punição dos agentes públicos recalcitrantes.

Seguindo essa linha de raciocínio, amparada fundamentalmente na identificação do ente político interessado na instituição, aplicação e cobrança das diferentes modalidades de sanções patrimoniais, adequado atribuir aos Municípios prejudicados a legitimidade para execução do acórdão do Tribunal de Contas estadual que, identificando prejuízo aos cofres públicos municipais, condena o gestor público a recompor o dano suportado pelo erário. Idêntica conclusão se alcança quanto à decisão que, no mesmo contexto e em decorrência do prejuízo causado ao erário, aplica multa proporcional ao servidor público municipal, como já reconhecido por esta Corte.

Por sua vez, entendo que o Estado é parte legítima para executar crédito decorrente de **multas simples aplicadas a gestores municipais, por Tribunais de Contas estaduais**, sobretudo quando o fundamento da punição residir na inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, no descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados.

Nesse contexto, à vista da falta de rigor terminológico acerca das modalidades de responsabilidade financeira e respectivas sanções, ainda existem controvérsias a respeito da temática. No entanto, fazendo as devidas distinções, esta Corte tem acentuado **a legitimidade do Estado** para executar multas simples impostas aos gestores municipais, por Tribunais de Contas estaduais, ressaltando a inaplicabilidade do entendimento fixado no tema 642 da repercussão geral:

“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

**ADPF 1011 / PE**

**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 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 1.336.804-AgR-Segundo/RJ, Min. Rel. Nunes Marques, Segunda Turma, DJe 11.3.2024)**

**“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**

**ADPF 1011 / PE**

**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 1.380.782-ED-AgR/RJ, Min. Rel. Nunes Marques, Segunda Turma, DJe 11.3.2024)**

Como se vê, a distinção da natureza das multas é de suma importância para a identificação do ente competente para promover a execução dos débitos aplicados pelas Cortes de Contas estaduais, sendo, pois, indevida a aplicação da tese fixada no RE 1.003.433/RJ, tema 642 da repercussão geral, caso a hipótese envolva execução de multa simples imposta pelos Tribunais de Contas.

Em síntese: o ente federativo lesado tem legitimidade para executar imputação de débito e multa proporcional ao dano causado ao erário impostas pelos Tribunais de Contas. Por sua vez, quando se tratar de multa simples – aplicada em razão da inobservância de normas financeiras, contábeis e orçamentárias, ou como consequência direta da violação a deveres de colaboração (obrigações acessórias) que os agentes fiscalizados devem guardar em relação ao órgão de controle –, o ente político a que vinculado o Tribunal de Contas que possui legitimidade para sua cobrança.

***4) Alteração parcial da tese firmada no julgamento do RE 1.003.433/RJ, tema 642 da repercussão geral***

É certo, como amplamente exposto neste voto, que a presente hipótese guarda peculiaridades que a distinguem do quanto decidido no

**ADPF 1011 / PE**

**RE 1.003.433/RJ**, tema 642 de repercussão geral. É igualmente correto asseverar que, embora distintas, as questões discutidas possuem ponto de conexão, o que tem ensejado, inclusive, a aplicação equivocada da compreensão desta Corte.

Nesse contexto, a bem de explicitar adequadamente o entendimento do Tribunal, possibilitando a devida apreensão do posicionamento adotado pela Corte e proporcionando a efetiva coerência da jurisprudência do STF, entendo prudente e proveitoso proceder ao acréscimo de um novo item à tese de repercussão geral do tema 642, RE 1.003.433/RJ.

Relembro que, no julgamento do **ARE 766.618-ED/SP**, **caso não submetido à sistemática da repercussão geral**, o Plenário desta Corte, ao mesmo tempo em que acolheu os embargos de declaração opostos, modificou a tese de julgamento do **RE 636.331/RJ**, tema 210 da repercussão geral, apenas para incluir uma nova expressão ao texto da tese anteriormente aprovada.

Assim, reitero que compreendo importante acrescentar uma nova proposição à tese de repercussão geral do tema 642, de modo que passe a constar:

“1. 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.

2. Compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados.”

**5) Conclusão**

Ante o exposto, **conheço** da arguição de descumprimento de



**ADPF 1011 / PE**

preceito fundamental e **julgo procedente** o pedido, para assentar que compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados.

A presente decisão não afeta **automaticamente** a coisa julgada formada em momento anterior à publicação da ata deste julgamento.

Em conformidade com o item 4 deste voto, deve ser acrescida à tese firmada no **RE 1.003.433/RJ**, tema 642 de repercussão geral, uma nova proposição.

**É como voto.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.011**

PROCED. : PERNAMBUCO

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO

INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental e julgou procedente o pedido, para assentar que compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados. Entendeu, ainda, que a presente decisão não afeta automaticamente a coisa julgada formada em momento anterior à publicação da ata deste julgamento e que deve ser acrescida à tese firmada no RE 1.003.433/RJ, tema 642 de repercussão geral, uma nova proposição, de modo que passe a constar: "1. 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. 2. Compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados". Tudo nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 21.6.2024 a 28.6.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário