
LEGITIMIDADE PASSIVA DE MUNICÍPIOS NO ÂMBITO DO TCU

Jatir Batista da Cunha¹

No processo TC-400.035/1995-2, debateu-se a questão da legitimidade dos Municípios para figurarem no pólo passivo das decisões emanadas do TCU.

Na análise de contas atinentes a Convênios celebrados com Municípios, quando configurada a aplicação dos recursos em finalidades distintas do pactuado, a jurisprudência desta Casa vem se orientando no sentido de julgar irregulares as contas e aplicar multa ao responsável (artigo 58, inciso I, da Lei nº 8.443/92), bem como condenar em débito o Município, na pessoa de seu representante legal, e autorizar a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, conforme Decisão nº 227/97 – 2ª Câmara, *in* Ata nº 29/97 (decisão definitiva ainda não prolatada). Também nessa linha o Acórdão nº 290/2000 – 2ª Câmara (contas irregulares e condenação em débito do Município de Dix-Sept Rosado/RN, *in* Ata nº 18/00) e a Decisão nº 25/2001 – 2ª Câmara (rejeição da defesa do Município de Mutum/MG, *in* Ata nº 05/01).

Afigura-se-nos apropriado o caminho que, a respeito da matéria, vem trilhando o Tribunal.

Dúvidas poderiam surgir no tocante a uma possível infringência ao princípio federativo. Dada a relevância do assunto, permitimo-nos, desde logo, tecer alguns comentários, de modo a espancar eventuais questionamentos.

O qualificativo “federativa”, inscrito no nome do Estado Brasileiro (República Federativa do Brasil), indica ser o Brasil um Estado Federal.

O federalismo, na lição de José Afonso da Silva (*in* *Direito Constitucional Positivo*. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 101), baseia-se na união de coletividades políticas autônomas, isto é, caracteriza-se pela união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa.

Por oportuno, convém reproduzir trecho da obra do festejado doutrinador:

“Estado federal é o todo, dotado de personalidade jurídica de Direito Público internacional. A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação aos Estados e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro. Os Estados-membros são entidades federativas componentes, dotadas de autonomia e também de personalidade jurídica de Direito Público interno

...

No Estado federal há que distinguir soberania e autonomia e seus respectivos titulares. Houve muita discussão sobre a natureza jurídica do Estado federal, mas, hoje, já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo

¹ Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU

Direito internacional, é o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os Estados federados são titulares tão-só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal.

A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: (a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido. Esses pressupostos da autonomia federativa estão configurados na Constituição (arts. 17 a 42)” (ob. cit., p. 102).

Nessa linha, afirma José Afonso da Silva, “a autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal ... A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes, buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica” (ob. cit., p. 453).

À luz dessas considerações, não vislumbramos óbice a que figure o Município, como ente federativo que é, assim como os Estados-membros e o Distrito Federal, no pólo passivo das decisões emanadas desta Corte, visto que ao TCU, por expressa previsão constitucional, compete, além de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário público” (CF, artigo 71, incisos II e VI).

No caso de contas irregulares, a decisão definitiva publicada no Diário Oficial da União constitui título executivo bastante para a cobrança judicial da dívida decorrente do débito ou da multa, se não recolhida no prazo pelo responsável (artigo 23, inciso III, alínea “b”, da Lei nº 8.443/92). Esse título, de natureza extrajudicial, habilita a execução contra a Fazenda Pública.

A possibilidade de execução de entes federativos, entre si ou por terceiros, está pacificada no âmbito do Judiciário, seja com fundamento em título executivo judicial ou extrajudicial.

*A respeito, transcrevemos ementa de julgado proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região na Sessão de 17/08/92 (Remessa **ex officio** nº 91.01.14270-4 – RO):*

“EXECUÇÃO FISCAL. FAZENDA PÚBLICA versus FAZENDA PÚBLICA (MUNICÍPIO X UNIÃO FEDERAL). ART. 730 E 731 DO CPC.

1. A ação própria para a Fazenda Pública executar outra Fazenda Pública é a execução contra as Fazendas Públicas, prevista no art. 730 e seguintes do CPC.

2. *Qualquer título previsto no art. 585 do CPC ou outro diploma legal legitima a execução da Fazenda Pública, nos termos do art. 730 do CPC, sendo desnecessário um processo de conhecimento para se obter um título executivo judicial, v. g. sentença, para essa execução.*

3. *O art. 100 da CF/88 contenta-se com uma decisão (sentença) na própria execução (art. 731) ordenando o pagamento por meio de precatório.*

4. *Remessa provida”.*

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região também já se manifestou sobre o tema, asseverando: “2. *Admite-se o ajuizamento de execução fiscal contra a Fazenda Pública, devendo o seu processamento, porque vedada a penhora de bens públicos, orientar-se pelo disposto no art. 730 do CPC.* 3. *Agravo improvido”* (Agravo de Instrumento nº 91.04.27001-0 – RS. Agravante: Município de Giruá. Agravado: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS).

Feitas essas considerações, entendemos ser adequado, no que se refere a Municípios, o julgamento pela irregularidade das contas e condenação em débito, autorização para cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação, e inscrição no CADIN.

No tocante ao CADIN, que deve conter relação das pessoas físicas e jurídicas responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta, a possibilidade de inclusão do nome do Município resulta do fato de o texto da Medida Provisória nº 2.095-72, de 22/02/01, não conter restrição a respeito (o artigo 6º, parágrafo único, inciso I, do referido diploma ressalva apenas que a obrigatoriedade de consulta prévia ao CADIN, pelos órgãos e entidades acima referidos, para as transações de que trata o dispositivo, não se aplica à concessão de auxílios a Municípios atingidos por calamidade pública reconhecida pelo Governo Federal).