

## Parecer - Personalidade do Tribunal de Contas

Edgard Maia de Albuquerque Rocha ( \* )

Processo n.º \*\*\*

Ação Anulatória

Autor: \*\*\*

Requerido: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

MM Juiz:

01. Trata-se de uma ação anulatória de ato administrativo, com pedido de medida cautelar, proposta por \*\*\* contra o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**, cujo pedido é a anulação, por vícios de legalidade, do julgamento que reprovou as contas do Autor, referente ao exercício de 1997, quando exerceu a Presidência da Câmara Municipal de \*\*\*.

02. Dentre as irregularidades apontadas, sustenta o Requerente que: (1) em nenhum momento foram analisadas as razões de defesa apresentadas, não se observando, portanto, as garantias do contraditório e da ampla defesa; (2) em nenhum momento houve manifestação de auditor no Processo como determina o Regimento Interno e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, em seu art. 108, sendo a Auditoria substituída pela Comissão de Inspeção, que não pode emitir juízo de valor sobre a defesa apresentada e instruir o processo, pois tais atribuições, de acordo com a Lei orgânica do Tribunal de Contas do Amazonas, são do auditor.

Afirma que, no presente caso, a Comissão de Inspeção ao mesmo tempo exerceu a função de acusador, instruiu o processo e apresentou a proposta de decisão. Ao passo em que o juiz natural do autor, o Tribunal de Contas, em sua composição

---

\* Promotor de Justiça de 2ª Entrância, Especialista em Direito Público e Privado pela FGV e Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela UFAM

plenária, competia apreciar a matéria de defesa e valorar as provas apresentadas pelo ora Autor. Não o fez, não fundamentando a decisão, fazendo apenas a indicação de dispositivos todos como violados, estando a defesa completamente à margem do que preceitua o art. 58, § 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 2.423/96.

Conclui, requerendo a anulação não só do julgamento, mas também do processo a partir da defesa apresentada pelo Autor, de modo que o processo seja instruído como determina a Lei nº 2.423/96.

03. Regularmente citado, o Estado do Amazonas não apresentou contestação, limitando-se a requerer a citação do Egrégio Tribunal de Contas do Estado.

04. Também citado, na pessoa de seu Presidente, o Tribunal de Contas do Estado não apresentou contestação, conforme certidão de fls. 255.

É o sucinto relatório.

05. Do exame das razões da pretensão do Autor e da ausência de contestação do Requerido têm o Órgão do Ministério Público as seguintes posições:

Antes de adentrar no “*meritum causae*”, cabe breve incursão acerca da *personalidade judiciária* do Tribunal de Contas, mencionada pelo Autor e pelo Estrado, em sua manifestação de fls. 248.

É sabido que os Tribunais de Contas são órgãos públicos e especializados de auxílio. Visam orientar o Poder Legislativo, no exercício do controle externo, sem, contudo, subordinarem-se a ele. Por isso, possuem total independência, cumprindo-lhe, primordialmente, praticar atos administrativos de fiscalização.

O Tribunal de Contas não faz parte do rol das pessoas

jurídicas, indicado no art. 41 do Código Civil Brasileiro. É apenas um integrante da pessoa jurídica arrolada no inciso II, desse artigo, o Estado. Não há razão legal para atribuir-lhe a natureza da personalidade jurídica. Restando-lhe apenas a personalidade judiciária, o que lhe permite agir em juízo, apenas, em defesa de suas prerrogativas e dos interesses peculiares do próprio órgão, podendo utilizar a ação mandamental ou outras.

Para dirimir a controvérsia vale lembrar o memorável voto proferido pelo eminente Ministro Demócrito Reinaldo, em lapidar acórdão do STJ, em REsp 121.053- PB, datado de 18.09.97, que se enquadra ao tema em comento:

*“Em primeiro lugar, não me parece que o Tribunal de Contas esteja legitimado a recorrer. É certo que, na ação, a Corte de Contas figura no pólo passivo, mas não dispõe de personalidade jurídica para manejar o recurso. O Tribunal de Contas é mero órgão auxiliar do Poder Legislativo, por força de preceito constitucional (art. 71 da CF). Como órgão integrante da pessoa jurídica (o Estado), a Corte de Contas só tem a personalidade judiciária, e, por isso mesmo, “só pode agir em juízo (por via da segurança e de outras ações) na defesa de interesses peculiares ao próprio órgão ou de suas prerrogativas políticas”. Só na contenda “interna corporis” é que a Corte de Contas, por ser aquele que praticou o ato, pode figurar no pólo passivo de ações e, conseqüentemente, recorrer. Demandas “interna corporis” são as oriundas de divergências entre os Poderes do Estado. Assim, se o Executivo afronta uma prerrogativa do Tribunal de Contas – ou do próprio Tribunal de Justiça -, como, “ad exemplum”, o não repasse de verbas no prazo consignado na CF, em desafeição à autonomia financeira que lhes são peculiares, aí é possível o manejo da ação adequada na preservação dos interesses que lhe são próprios. É a doutrina predominante”.*

*“A personalidade jurídica, enfatizam os juristas, “não se*

*confunde com a personalidade judiciária; esta é um “minus” em relação àquela. Toda pessoa jurídica tem, necessariamente, capacidade processual, mas órgãos há que, embora sem personalidade jurídica, podem estar em juízo, em seu próprio nome, que embora sem personalidade jurídica, podem estar em juízo, em seu próprio nome, porque são titulares de direito subjetivos susceptíveis de pretensão judicial quando relegados ou contestados. Nessa situação se encontram órgãos dos poderes, aos quais se atribuem funções específicas, prerrogativas funcionais e direitos próprios inerentes à instituição. Desde que esses órgãos têm direito subjetivos, hão de ter meios judiciais e capacidade processual para defendê-los e torná-los efetivos” (RF 200/232-233).*

*Compreenda-se, todavia, que essa personalidade judiciária que autoriza os órgãos despersonalizados de agir do Juízo, inclusive através dos recursos previstos em lei, só tem lugar quando da defesa de suas prerrogativas, de direitos subjetivos. Isso significa que esses órgãos, como os Tribunais de Contas, só podem residir em juízo nas lides internas, em confronto com outros órgãos ou com os Poderes do Estado, e, no momento em que algum destes lhes retira prerrogativas ou lhes afronta direitos que lhes são próprios porque indesejáveis de seus fins constitucionais. Se o estraneus (cidadão ou pessoa jurídica de direito privado) promove ação contra o Tribunal de Contas, o Estado, irrefragavelmente, há de figurar no pólo passivo dessa ação: a Corte de Contas não tem personalidade jurídica para agir ativa ou passivamente (salvante as hipóteses já referidas), em caso como tais”.*

*“Não se pode interpretar a personalidade judiciária desses órgãos com tal elastério, pois estar-se-ia equiparando personalidade judiciária à personalidade jurídica”.*

*“Em litígio, como o dos autos, não lhe é dado recorrer, por*

*ausência, inclusive, de sucumbência. È que as repercussões patrimoniais pertinentes à sucumbência do órgão de Contas irão refletir-se, necessariamente, no erário estadual, de cujas dotações orçamentárias se repassam os recursos financeiros para possibilitar o seu funcionamento”.*

Seguindo essa esteira temos outras Decisões do Superior Tribunal de Justiça, como a prolatada em agosto de 2003, que teve como relator o Ministro JOSÉ SALGADO, *ipsis litteris*:

*PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA. TRIBUNAL DE CONTAS. ILEGITIMIDADE.*

- 1. Os Tribunais de Contas são partes ilegítimas para figurarem no pólo passivo de ação ordinária visando desconstituir ato de sua competência.*
- 2. Não deve ser confundida a capacidade judiciária excepcional, que lhe é concedida para estar em juízo na defesa de suas prerrogativas, bem como de figurar como autoridade coatora em mandado de segurança, com a legitimação ad causam necessária para a formação da relação jurídica formal.*
- 3. Os Tribunais de Contas não são pessoas naturais ou jurídicas, pelo que, conseqüentemente, não titulares de direitos. Integram a estrutura da União ou dos Estados e, excepcionalmente, dos Municípios.*
- 4. A alta posição de permeio entre os poderes Legislativo e Executivo, sem sujeição a nenhum deles, embora de relevância para o controle da legalidade e da moralidade das contas públicas, não lhes outorga, só por esse fato, a condição de pessoa jurídica para figurar no pólo passivo de ação ordinária visando desconstituir ato que por ele foi praticado no exercício de sua competência.*
- 5. Peculiaridades do nosso sistema jurídico que exige obediência em face do querer constitucional.*
- 6. Recurso especial improvido. (STJ – Resp 504920/SE – Decisão unânime da 1ª Turma. Rel. Min. JOSÉ*

*DELGADO. Data do Julgamento 04-09-2003. DJ 13-10-2003 p. 257. RSTJ vol. 175 p. 204).*

A nossa Corte Maior também já se manifestou sobre a inexistência de personalidade jurídica por parte do Tribunal de Contas, no caso o da União, como na seguinte decisão:

*“TRIBUNAL DE CONTAS DA UNLÃO; NÃO TEM PERSONALIDADE JURÍDICA, E O SEU PROCURADOR NÃO É REPRESENTANTE DA UNLÃO FORA DA ESTRITA ÓRBITA DE ATIVIDADE FUNCIONAL DO TRIBUNAL” (STF – RE 23322/DF – Decisão unânime da 1ª Turma. Relator Min. NELSON HUMGRILA. Data do Julgamento: 10-08-53. DJ 08-10-53).*

No caso sub examine não se questiona prerrogativas ou interesses peculiares ao Tribunal de Contas, ora Requerido. Discute-se a legalidade do ato praticado pelo Requerido, sob a alegação de não ter este órgão observado o devido processo legal na apreciação e julgamento das contas do ora Requerente. Nessa função está a Corte de Contas no exercício de uma obrigação estatal, considerando-se que no exercício dessa atribuição atua como é um órgão auxiliar do Poder Legislativo que, em companhia do Poder Executivo, realiza a administração do Estado. Logo, é esta pessoa jurídica de direito público que deve ocupar o pólo passivo da presente ação anulatória.

A representação em juízo, como no caso do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas cabe, com efeito, ao Estado do Amazonas, que com a sua presença, perfaz a necessária triangulação processual.

No que concerne ao mérito, insta lembrar que as considerações foram facilitadas ante a ausência de contestação do Estado, a quem compete a representação do Tribunal de Contas em juízo.

Convém insistir, por ser um dos pilares do Estado

Democrático de Direito, que a garantia constitucional do direito à ampla defesa exige que seja dada ao acusado a possibilidade de apresentação de defesa prévia à decisão administrativa, independente de se tratar de uma Corte de Contas. Sempre que o patrimônio jurídico e moral de alguém puder ser afetado por uma decisão administrativa deve a ele ser proporcionada a possibilidade de exercitar a ampla defesa, que só tem sentido em sua plenitude se for produzido previamente à decisão, para que possa ser conhecida e efetivamente considerada pela autoridade competente para decidir.

O direito à ampla defesa impõe à autoridade, seja ela colegiada ou singular, o dever de fiel observância às normas processuais e de todos os princípios jurídicos incidentes sobre o processo.

Quer se dizer com isso que a instrução do processo deve ser contraditória, independente de ser uma simples análise das contas do Presidente de Câmara Municipal.

O princípio do contraditório exige diálogo; a alternância das manifestações das partes interessadas durante a fase instrutória. A decisão final deve fluir da dialética processual, o que significa que todas as razões produzidas devem ser sopesadas, especialmente aquelas apresentadas por quem esteja sendo acusado, direta ou indiretamente, de algo sancionável.

Esse ponto foi magnificamente exposto por Carmem Lúcia Antunes Rocha, na sua obra "Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro", Ril, 136/18, ao dizer que: "*O contraditório garante não apenas a oitiva da parte, mas tudo quanto apresente ela no processo, suas considerações, argumentos, provas sobre a questão, sejam devidamente levadas em conta pelo julgador, de tal modo que a contradita tenha efetividade e não apenas se cinja à formalidade de sua presença*".

No caso *sub judice* não se vislumbra que o processo de julgamento das contas do Requerente, referente ao exercício de 1997, quando exerceu a Presidência da Câmara Municipal de \*\*\*, esteja eivado de ilegalidade. Observa-se um processo regular, onde foram respeitados os princípios do contraditório e da ampla

defesa. O Autor foi devidamente notificado, como demonstra a notificação n° 005/98-SUBCAM, de folhas 143/6. Exerceu o direito de resposta, conforme informações de folhas 152/5. A Comissão constituída para averiguar as contas analisou todas as respostas do Autor, conforme retrata o relatório conclusivo de fls. 176/93. E, ao final, após o Parecer do Ministério Público que funciona junto ao Tribunal de Contas, que se manifestou pelas irregularidades da contas e aplicação de multas ao responsável, a Corte de Contas julgou irregulares as contas da Câmara Municipal de \*\*\*, referente ao exercício de 1997, imputando ao Chefe do Legislativo a responsabilidades pelas despesas ilegais.

**PERANTE** as razões de fato e de direito acima expostas, o Ministério Público opina:

a) Em preliminar, pela extinção do processo sem julgamento do mérito, ante a ausência de uma das condições da ação – a legitimidade passiva *ad causam* – na exegese do artigo 267, inciso VI, do Código de Processo Civil;

b) No mérito, pela improcedência do pedido, dado à ausência de amparo fático e legal para as razões alegadas pelo Autor.

Manaus, 25 de fevereiro de 2005.