

A LEGITIMAÇÃO ATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA COBRANÇA JUDICIAL DE MULTAS E DÉBITOS POR ELE APLICADOS

Sylvio Mario Brasil

Procurador-Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

I. Da criação da procuradoria-geral do TCE/RJ

A sociedade moderna exige das Cortes de Controle atuação pontual, efetiva e exemplar na fiscalização das contas públicas. Sob tal desígnio, os Tribunais de Contas hão de buscar efetividade máxima às decisões por eles proferidas no exercício de sua missão constitucional. Demais disso, deve-se perseguir o exercício pleno de sua independência técnico-administrativa, de seu dever-poder, enfim, de sua autonomia, coerentes com sua missão constitucional, de modo a assegurar eficácia a sua permanente e indisponível função fiscal, a serviço dos mais nobres interesses sociais, bem como o controle da correta aplicação da lei.



BDJur

NM _____

<http://bdjur.stj.gov.br>

133

Nesse cenário, surgiu – pioneira no País – a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por força do que dispõe o parágrafo único, do art. 75, da Constituição Federal. Integrada ao ordenamento jurídico em 18 de agosto de 1999, a Emenda Constitucional nº 12, da Constituição do Estado (art. 111, I), criou a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, com atribuições de consultoria jurídica, supervisão de serviços jurídicos e representação judicial do Tribunal, nos moldes da Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa do Estado (art. 121, CE e LC n. 15/80).

A PGT foi devidamente regulamentada pela Lei Complementar 94, de 24 de outubro de 2000, e pela Resolução TCE/RJ nº 227, de 14 de dezembro 2000. Ressalte-se que cabe à Constituição do Estado, por competência delegada pela Carta da República (parágrafo único, do art. 75), dispor sobre seus respectivos tribunais de contas, aí incluída a faculdade de criar sua própria procuradoria com poderes *ad judicium*. Como se pode observar, a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado também tem berço constitucional, ainda que em virtude do exercício do Poder Constituinte derivado.

2. A posição dos tribunais

Vale um breve relato do que se passa nos tribunais relativamente ao tema. A Suprema Corte, desde há muito tempo, já havia reconhecido ao Tribunal de Contas legitimidade para recorrer, na qualidade de autoridade coatora, em mandado de segurança, mormente quando atuar em defesa de sua competência constitucional, que foi cometida às Cortes de Contas pela Constituição Federal (art. 70 e segs, Seção IX, da Constituição Federal c/c art. 122 e segs, Seção VIII da Constituição do Estado do Rio de Janeiro).

Nesse cenário, merece realce o entendimento do Supremo Tribunal Federal, consubstanciado no seguinte aresto:

“EMENTA: RECURSO. LEGITIMIDADE PARA RECORRER. MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS.

A jurisprudência mais recente do STF tem reconhecido aos Tribunais de Contas legitimidade para recorrerem, como autoridades coatoras, em processo de mandado de segurança, sobretudo quando atuam na defesa de sua competência constitucional.” (RE 106.923-6)

Porém, a questão que se apresenta para exame é um pouco diferente...

Há, pelo menos, quatro ações diretas de inconstitucionalidade (Rondônia, Amapá, Pernambuco e Distrito Federal) em curso no Supremo Tribunal Federal, além de Recursos Extraordinários e Especiais (Sergipe) levados aos Tribunais Superiores em casos similares. Vamos ver algumas ações.

2.1. Rondônia

De iniciativa do então Governador do Estado de Rondônia, a ADIN n. 94-2 MC diz respeito a alguns artigos da Constituição Estadual, que dispunham sobre a Procuradoria-Geral da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Contas.

O STF deferiu, em parte, a medida cautelar, suspendendo apenas os efeitos das normas relativas ao provimento de cargos de procurador da Assembléia e do TCE, independentemente de concurso público, mediante o aproveitamento de titulares de outra investidura, sob o fundamento de que houve ofensa ao disposto no artigo 37, II da CF. Quanto à legitimidade da representação judicial da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Contas, bem como da argüição referente ao princípio da isonomia (art. 135 da CF), entendeu o Min. Relator Octavio Gallotti que não havia razões de urgência que justificassem o deferimento da liminar. Não há ainda decisão de mérito.

2.2. Amapá

O Governador do Estado do Amapá propôs ação direta de inconstitucionalidade (ADIN nº 825, Amapá) em face da Assembléia Legislativa do Estado, visando suspender a vigência de diversos dispositivos da Constituição estadual. De salientar que, embora requerida pelo Autor da ação a suspensão do art. 115, o plenário do STF não reconheceu vícios de constitucionalidade em seus termos.

Merece transcrição parte do despacho da lavra do Min. Pertence, que indeferiu, nessa parte, a medida liminar requerida pelo Governador do Amapá:

“O reconhecimento da personalidade judiciária de órgãos não personalizados – em particular, dos corpos legislativos –, de relevo específico nas causas, a exemplo desta, em que se visa à composição jurisdicional do conflito entre poderes diversos da mesma entidade estatal, ilide, em princípio, a força da impugnação à previsão da existência de uma Procuradoria

da Assembléia Legislativa (art. 115), diversa da Advocacia do Estado, que se insere na estrutura orgânica do Executivo (DJ, de 2-4-93).”

2.3. Distrito Federal

A ANAPE (Associação Nacional de Procuradores de Estado) ingressou com ADIN (n. 1557-5, DJ, 18/6/2004) contra Emenda nº 9 à Lei Orgânica do Distrito Federal, que dispunha sobre a Procuradoria-Geral da Câmara Legislativa. No mérito, o Pleno do STF declarou, parcialmente, o pedido de medida liminar, reduzindo o âmbito de representação judicial da Procuradoria-Geral aos casos em que a Câmara Legislativa esteja em juízo em nome próprio. Foi suspensa também a vigência do inc. V, § 1º, do art. 57, que atribuía à PG da Câmara competência para efetuar a cobrança judicial de dívidas com a Câmara Legislativa do Distrito Federal. No mérito, a Suprema Corte julgou parcialmente procedente a Adin. Seguem trechos da ementa:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 9, de 12.12.96. Lei Orgânica do Distrito Federal. Criação de Procuradoria Geral para Consultoria, assessoramento jurídico e representação judicial da Câmara Legislativa. Procuradoria Geral do Distrito Federal. Alegação de Vício de iniciativa e de ofensa ao art. 132 da CF”.

Não obstante, a jurisprudência desta Corte reconhece a ocorrência de situações em que o Poder Legislativo necessite praticar em juízo, em nome próprio, uma série de atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais poderes, nada impedindo que assim o faça por meio de um setor pertencente a sua estrutura administrativa, também responsável pela consultoria e assessoramento jurídico de seus demais órgãos. Precedentes ADI 175, DJ, 8/10/93 e ADI 825, DJ, 10/2/93.

Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.”

2.4. Sergipe

Existem decisões do Tribunal de Justiça de Sergipe, ora declarando a inconstitucionalidade de artigo da Constituição estadual, que atribuiu ao

Tribunal de Contas/SE competência para “executar suas próprias decisões que impliquem imputação de débito ou multa”, ora extinguindo, sem julgamento de mérito, por falta de legitimidade ativa, execuções promovidas diretamente pelo TCE/SE.

Tais decisões foram, todavia, objeto de Recurso Extraordinário (RE n. 223.037-1 SE, DJ, 2/8/04). De ressaltar que a Procuradoria-Geral da República concluiu pelo não-provimento do recurso, sob o argumento de que a Constituição estadual sergipana usurpara competência privativa da União (art.22, I, CF) para legislar sobre direito processual, ao atribuir legitimização ativa *ad causam* do Tribunal de Contas para executar suas próprias decisões. Essa argumentação, d.v., é bizantina, porque não se trata, propriamente, de legislar sobre processo, mas sobre procedimento em matéria processual, cuja competência é concorrente (art. 24, inc. XI, CF).

No mérito, entretanto, o Pleno do STF declarou inconstitucional a regra da Constituição Estadual de Sergipe, o que ficou consubstanciado no seguinte aresto:

“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, parágrafo 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante a 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 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 não provido”

3. Auto-execução das decisões do Tribunal

Merece uma breve reflexão a execução direta das decisões condenatórias impostas pelo Tribunal de Contas, de cunho pecuniário, aqui restritas àquelas que comportam execução por título extrajudicial (art. 71, § 3º, CF c/c art. 585, VII, CPC) – multas e débitos.

3.1. Das multas

No caso específico das multas impostas pelo Tribunal no exercício de suas funções institucionais, apoiado na norma constitucional que criou, com atributos *ad judícia*, a Procuradoria-Geral, parece razoável que tenha legitimação para agir em nome próprio, uma vez que – diferentemente da hipótese cogitada pelo Supremo nos autos do RE 223.037-1-SE – antes referida, é ele o ente público dotado de legitimação ativa e interesse – material e processual – de agir, para ajuizar a execução de seus julgados, em benefício próprio, o que o equipara, nessa qualidade, ao titular do direito beneficiado pelo título. Logicamente, a reforçar a teoria, o inequívoco interesse, *lato sensu*, do Tribunal em ver suas decisões preservadas e respeitadas, mormente aquelas de caráter punitivo. Assim, como bem ressaltou o Presidente desta Casa...

“a participação do Tribunal, no que tange a execução de suas decisões, deixaria de ter caráter simplesmente contemplativo... de mero acompanhamento remoto das providências adotadas pela Procuradoria do Estado ou dos Municípios, e passaria a uma atitude pró-ativa, agindo sponte propria, direta e independentemente, em consagração à sua autonomia de poder.”¹

A propósito, penso que a abordagem desse assunto deve ir além do formalismo das regras de direito adjetivo – que fazem do processo mera via pela qual se pretende alcançar a satisfação de um direito, e que não podem ser interpretadas de sorte a criar entraves à consecução de missão precípua do Tribunal de Contas, na condição de guardião da Ordem Social, qualidade que, por si somente, justificaria a legitimação ordinária *ad causam* da Corte de Contas.

3.2. Do alcance e dos débitos

Tema ainda controverso diz respeito à cobrança dos débitos imputados

¹ Graciosa / José Gomes, artigo intitulado “Porque o tribunal de contas deve ter sua propria representação judicial,” Revista do TCM, n 25, dez.2003

ao agente público (e não ao ente político a que pertence, que *in fine* é o beneficiário da execução) em ressarcimento ao erário, por malversação dos dinheiros públicos. Nessa hipótese, ressalvadas opiniões mais autorizadas em contrário², estou alinhado com o entendimento da Suprema Corte (RE n.223.037-1-SE), porquanto não me parece ser propriamente o Tribunal o titular do direito pretendido, mas sim a pessoa jurídica de direito público interno que se viu prejudicada pelo desfalque. Logo, não teria ele, a meu sentir, legitimação ordinária ou mesmo extraordinária para execução direta de suas decisões de que resultarem imposição de débitos, devendo encaminhar o processo especial de cobrança executiva³ às respectivas Procuradorias judiciais, que se incumbirão de promover as execuções.

Nessas circunstâncias, ao prolatar a decisão final, exaure-se a função judicante do Tribunal de Contas, mas não o dever-poder de acompanhar as execuções e cobrar providências dos procuradores judiciais. Por tal motivo, salvo juízo diverso, entendo que o interesse material no caso dos débitos não é do TCE, mas do ente político prejudicado – real beneficiário do título executivo –, em favor de quem foi proferida a decisão do Tribunal de Contas, e a cujos cofres deverá ser recolhido o produto resultante da execução.

4. Conclusão

Aqui se procurou demonstrar que a questão está longe de ser pacífica, mas, no que se refere, especificamente, à cobrança direta de multas, estou certo de que há fundados motivos para que o Tribunal de Contas a promova, exercendo plenamente os poderes que lhe foram constitucionalmente assegurados. Contudo, somente a experiência forense poderá indicar qual a extensão, segundo o Judiciário, da expressão “representação judicial do Tribunal de Contas” (art. 1º, da EC n. 12/99).

Abdicar dessa expressiva atribuição significa infringir sua própria autonomia, sob pena de – como diria o eminente Ministro Orozimbo Nonato – relegar tal competência a mera teoria galharda de doutores, circunscrita aos gabinetes dos juristas...

Dezembro de 2006.

² V. artigo publicado na Internet: “A legitimação dos Tribunais de Contas para estarem em Juízo” Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

³ cf. Deliberação TCE/RJ n. 166/92