

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 96226/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA CAPITAL
RELATORA: DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

APELANTE: NELSON MIURA
APELADO: ESTADO DE MATO GROSSO

Número do Protocolo: 96226/2016
Data de Julgamento: 23-10-2018

E M E N T A

RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – ADMINISTRATIVO – AÇÃO DE ANULAÇÃO DE ATO JURÍDICO C/C DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE OBRIGAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DE DINHEIRO AOS COFRES PÚBLICOS - LEGITIMIDADE PASSIVA DO TCE-AFASTADA – ENTREGA DAS OBRAS A DESTEMPO NÃO AFASTA, POR SI SÓ, AS IRREGULARIDADES APONTADAS PELO ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO – SENTENÇA MANTIDA – RECURSO DESPROVIDO.

Os Tribunal de Contas não detém personalidade jurídica própria, motivo pelo qual não podem ser sujeito de direitos e obrigações, pois são órgãos integrantes da estrutura estatal e por essa razão, entes desprovidos de personalidade jurídica própria, dependente da atuação do ente federativo ao qual encontram-se vinculados para estar em juízo.

Malgrado a recalcitrância do Apelante em enfatizar que as obras foram concluídas, após ter o Apelante deixado a Prefeitura e que por essa razão a decisão da Corte de Contas deveria ser anulada, tal fato, por si só, não afasta as irregularidades apontadas em sede de controle externo. Isso



SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 96226/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA CAPITAL
RELATORA: DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

porque, consoante se extrai dos documentos de fls. 304/305, o Covênio previa início da obra em 4/10/2004, com prazo de entrega em 180 (cento e oitenta dias), cujo término da obra se deu tão somente em 26/4/2010, ou seja, mais de 5 (cinco) anos depois do prazo previsto no contrato.

Imperioso destacar ainda que a fundamentação do Acórdão do TCE não se baseou tão somente na entrega da obra a destempo, eis que houve outras constatações feitas legitimamente pela Corte de Contas, as quais não devem ser desconsideradas.

Como é cediço, é dever do administrador da coisa pública a prestação de contas e a demonstração efetiva da alocação adequada dos recursos públicos na execução da obra para a qual foram destinados, o que no caso concreto não foi comprovado oportunamente perante o Tribunal de Contas do Estado.

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 96226/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA CAPITAL
RELATORA: DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

APELANTE: NELSON MIURA

APELADO: ESTADO DE MATO GROSSO

RELATÓRIO

EXMA. SRA. DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

Egrégia Câmara:

Trata-se de Recurso de Apelação Cível interposto pelo **Nelson Miura**, em virtude da sentença proferida pelo Juízo da Quinta Vara Especializada da Fazenda Pública, que julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, em relação ao Tribunal de Contas do Estado e improcedentes os pedidos formulados na inicial.

Em suas razões (fls. 365/384), o Apelante assevera que tratando-se de ação anulatória de decisão impositiva, o Tribunal de Contas do Estado é parte legítima para figurar no polo passivo da demanda, motivo pelo qual pugna pela reforma da sentença.

No mérito, sustenta que não ficou comprovado o efetivo prejuízo patrimonial ao erário e por isso a conduta não deve considerada como improbidade administrativa.

Defende ainda que deve ser declarada a nulidade da decisão que julgou irregular as contas do Convênio n. 242/2004, pois o convênio foi integralmente cumprido.

Forte nesses argumentos, requer a reforma da sentença hostilizada.

Recurso tempestivo.

Contrarrazões às fls. 389/394 e 422/429.

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pelo provimento e conhecimento do recurso (fl.434/437).

É o relatório.

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 96226/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA CAPITAL
RELATORA: DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

P A R E C E R (ORAL)

O SR. DR. EDMILSON DA COSTA PEREIRA

Ratifico o parecer escrito.

V O T O (PRELIMINAR - ILEGITIMIDADE PASSIVA)

EXMA. SRA. DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

(RELATORA)

Egrégia Câmara:

De início, destaca-se que o Recurso será apreciado à luz do Código de Processo Civil de 1973, máxime porque a sentença objurgada data de 30/7/2015, época em que ainda vigorava aquele Código.

O Apelante **Nelson Miura** ingressou com *Ação de Nulidade de Ato Jurídico*, objetivando obter ordem judicial para anular os efeitos do Acórdão do TCE n. 352/2008.

O Apelante foi Prefeito Do município de Pontes e Lacerda e teve as contas referentes ao Convênio n. 242/2004 consideradas irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado o que culminou na cassação de sua candidatura ao cargo pelo Tribunal Regional Eleitoral.

Aduziu na inicial que o Convênio foi cumprido em sua integralidade, pelo que não deve responder a qualquer tipo de sanção.

O julgador de primeiro grau acolheu a preliminar de ilegitimidade passiva do Tribunal de Contas, uma vez que a entidade não detem personalidade jurídica própria, eis que constitui órgão de controle externo do Poder Legislativo do Estado.

Nesse sentido, julgou extinto o processo, sem resolução do mérito em relação ao TCE-MT, bem como improcedentes os demais pedidos formulados

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 96226/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA CAPITAL
RELATORA: DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

na inicial.

Condenou o autor/Apelante ao pagamento de R\$ 1.000,00 (um mil reais), a título de honorários, para cada requerido.

Inconformado, o Apelante **Nelson Miura** assevera que tratando-se de ação anulatória de decisão impositiva, o Tribunal de Contas do Estado é parte legítima para figurar no polo passivo da demanda, motivo pelo qual pugna pela reforma da sentença.

Com efeito, a Constituição da República, em seu artigo 31, § 1º, atribui ao Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, a fiscalização dos recursos aplicados aos municípios:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Estadual, na forma da Lei.

§1º. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. (...)

Como é cediço, o Tribunal de Contas é o órgão competente para julgar a regularidade na aplicação de verbas provenientes de convênios celebrados entre os municípios e o Estado, de modo que seus atos administrativos gozam de presunção de legitimidade.

Além disso, como bem pontuou o julgador de primeiro grau, os Tribunal de Contas não detém personalidade jurídica própria, motivo pelo qual não pode ser sujeito de direitos e obrigações, pois são órgãos integrantes da estrutura estatal e por essa razão, entes desprovidos de personalidade jurídica própria, dependente da atuação do ente federativo ao qual encontram-se vinculados para estar em juízo.

Essa constatação advém da exegese do artigo 41, do Código

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 96226/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA CAPITAL
RELATORA: DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

Civil, combinado com o artigo 12 do Código de Processo Civil, veja-se:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Art. 12. Serão representados em juízo, ativa e passivamente:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Territórios, por seus procuradores;

II - o Município, por seu Prefeito ou procurador; (...)

Assim, não há falar em legitimidade passiva do Tribunal de Contas do Estado para figurar neste demanda, razão pela qual **rejeito** a preliminar suscitada.

É como voto.

V O T O (MÉRITO)

EXMA. SRA. DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

(RELATORA)

Egrégia Câmara:

No mérito, o Apelante pugna pela reforma do *decisum* ao argumento de que não ficou comprovado o efetivo prejuízo patrimonial ao erário e por isso a conduta não deve considerada como improbidade administrativa.

Defende ainda que deve ser declarada a nulidade da decisão que julgou irregular as contas do Convênio n. 242/2004 (Acórdão n. 352/2008 – TCE/MT),

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 96226/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA CAPITAL
RELATORA: DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

pois o convênio foi integralmente cumprido.

Como é sabido, o Judiciário pode anular as decisões oriundas das Cortes de Contas tanto por questões de mérito, quanto por vícios ocorridos durante o processo administrativo.

No entanto, do cotejo das alegações do Apelante com o conteúdo fático-probatório constante dos autos, não vislumbro como prosperar o direito invocado.

Com efeito, o controle exercido pelos Tribunais de Contas não é jurisdicional e por essa razão não vincula o funcionamento do Poder Judiciário, o qual pode, inclusive, revisar as suas decisões por força Princípio Constitucional da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional, nos termo do que preconiza o art. 5º, XXXV, da Constituição da República.

Sobre essa questão, colaciono jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Veja-se:

(...) 3. O controle exercido pelos Tribunais de Contas não é jurisdicional e, por isso mesmo, as decisões proferidas pelos órgãos de controle não retiram a possibilidade de o ato reputado ímprobo ser analisado pelo Poder Judiciário, por meio de competente ação civil pública. Isso porque a atividade exercida pelas Cortes de Contas é meramente revestida de caráter opinativo e não vincula a atuação do sujeito ativo da ação civil de improbidade administrativa. Precedentes: REsp 285.305/DF, Relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 13/12/2007; REsp 880.662/MG, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 1/3/2007; e REsp 1.038.762/RJ, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31/8/2009. 4. O mister desempenhado pelos Tribunais de Contas, no sentido de auxiliar os respectivos Poderes Legislativos em fiscalizar, encerra decisões de cunho técnico-administrativo e suas decisões não fazem coisa julgada, justamente por não praticarem

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 96226/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA CAPITAL
RELATORA: DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

atividade judicante. Logo, sua atuação não vincula o funcionamento do Poder Judiciário, o qual pode, inclusive, revisar as suas decisões por força Princípio Constitucional da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional (art. 5º, XXXV, da Constituição). 5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido.

(REsp 1032732/CE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/08/2015, DJe 08/09/2015).

Na hipótese, o que o Apelante pretende com a anulação do Acórdão do TCE é a reversão da decisão do Tribunal Regional Eleitoral que o declarou inelegível, ante a rejeição das contas por irregularidade na execução do Convênio n. 242/2004.

Sobreleva destacar que o aludido convênio foi firmado entre o Município de Pontes e Lacerda, por intermédio do seu então Prefeito e ora Apelante, e a Secretaria de Infraestrutura do Estado, cujo objeto consistia na aquisição de 20 bolsas de materiais de construção destinadas à edificação de 20 (vinte) casas populares, totalizando R\$ 110.000,00 (cento e dez mil reais).

Segundo consta do propalado Acórdão, as contas foram julgadas irregulares, pois houve a *“omissão no dever de prestar contas; antecipação do pagamento à empresa contratada Ajala e Dias Ltda; inexecução do objeto conveniado, ocorrência de danos ao erário estadual e municipal”*.

Desse modo, malgrado a recalcitrância do Apelante em enfatizar que as obras foram concluídas, após ter o Apelante deixado a Prefeitura e que por essa razão a decisão da Corte de Contas deveria ser anulada, tal fato, por si só, não afasta as irregularidades apontadas em sede de controle externo. Isso porque, consoante se extrai dos documentos de fls. 304/305, o Covênio previa início da obra em 4/10/2004, com prazo de entrega em 180 (cento e oitenta dias), cujo término da obra se deu tão somente em 26/4/2010, ou seja, mais de 5 (cinco) anos depois do prazo previsto no contrato.

Imperioso destacar ainda que a fundamentação do Acórdão do

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 96226/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA CAPITAL
RELATORA: DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

TCE não se baseou tão somente na entrega da obra a destempo, eis que houve outras constatações feitas legitimamente pela Corte de Contas, as quais não devem ser desconsideradas.

Como é cediço, é dever do administrador da coisa pública a prestação de contas e a demonstração efetiva da alocação adequada dos recursos públicos na execução da obra para a qual foram destinados, o que no caso concreto não foi comprovado oportunamente perante o Tribunal de Contas do Estado.

Além disso, incumbe ao administrador público agir com eficiência, ou seja, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a máxima utilização dos recursos públicos, sobretudo daqueles que foram destinados a finalidade certa, como é o caso dos Convênios.

Portanto, da documentação acostada aos autos, verifica-se que não houve ilegalidades na desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas do Estado, razão pela qual não há falar em nulidade do Acórdão investivado.

Com essas considerações, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso e mantenho incólume a sentença vergastada.

É como voto.

SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO
APELAÇÃO Nº 96226/2016 - CLASSE CNJ - 198 COMARCA CAPITAL
RELATORA: DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos os autos em epígrafe, a SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO E COLETIVO do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, sob a Presidência do DES. LUIZ CARLOS DA COSTA, por meio da Câmara Julgadora, composta pela DESA. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES (Relatora), DES. LUIZ CARLOS DA COSTA (1º Vogal) e DES. JOSÉ ZUQUIM NOGUEIRA (2º Vogal), proferiu a seguinte decisão: **À UNANIMIDADE, NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO, NOS TERMOS DO VOTO DA RELATORA.**

Cuiabá, 23 de outubro de 2018.

DESEMBARGADORA ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES -
RELATORA