

Parecer Cível nº 15.736 - 2.019

Mandado de Segurança nº 5330507.90.2019.8.09.0000 (201900450881)

Comarca: Goiânia

Impetrantes: José Eliton de Figuerêdo Júnior e Marconi Ferreira Perillo Júnior

Impetrado: Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás

Câmara: 3ª Câmara Cível

Relator: Des. Itamar de Lima

Promotor de Justiça: Deusdete Carnot Damacena - em substituição à

Procuradora de Justiça Dra. Regina Helena Viana

*"(...) o processo administrativo é um veículo de realização dos direitos fundamentais junto ao estado-prestador."
(Vasco Manuel P. D. Pereira da Silva)*

Colenda Câmara Cível Julgadora,

Trata-se de Mandado de Segurança com Pedido Liminar impetrado por José Eliton de Figuerêdo Júnior e Marconi Ferreira Perillo Júnior contra ato do Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

Os impetrantes/José Eliton de Figuerêdo Júnior e Marconi Ferreira Perillo Júnior narram na inicial que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE, em sessão de julgamento pelo órgão do plenário, aprovou o Parecer Prévio das Contas do Governador do Estado de Goiás – Exercício de 2018 (evento 1-vol.2-arq.13), que opinou pela rejeição das contas dos Governadores do Estado, no exercício de 2018, ora Impetrantes.

Sustentam que o processo que tramitou no âmbito do TCE e resultou na mencionada rejeição das contas procedeu, de forma ilegal, sem a ciência dos ora Impetrantes bem como sem ser oportunizado o direito ao contraditório, defesa, produção de provas e sustentação oral na sessão de julgamento.

Em idêntico sentido, sustentam acerca da ausência de notificação/intimação para manifestação, defesa e juntada de documentos no respectivo processo administrativo perante o TCE.

Por esta razão, os impetrantes alegam violação aos princípios da ampla defesa e contraditório, acostam documentação e julgados a respeito da presente demanda e invocam legislações pertinentes.



Por fim, aduzem que ‘... como ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal, o julgamento do Parecer Prévio das contas perante o TCE deve ser anulado para que os impetrantes tenham ciência do processo e oportunidade de bilateralidade na formação do convencimento motivado dos julgadores. ...’

Ao final, os Impetrantes pugnam pela concessão da liminar, visando evitar dano irreparável ou de difícil reparação e, no mérito, pela nulidade do processo administrativo desde o momento processual em que deveriam ter notificados, como também todos os atos que se seguiram.

O ilustre Relator, Desembargador Itamar de Lima, deferiu a medida liminar pleiteada e determinou a suspensão dos efeitos do Parecer Prévio aprovado pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás e sobrestar a marcha processual no estado em que se encontra, mantendo referida decisão até o julgamento final do presente *mandamus* (evento 5).

Após, o Estado de Goiás encaminhou informações repassadas pelo Tribunal de Contas do Estado que, em síntese, afirmam que ‘... no caso presente não se mostra adequada alegação de cerceamento de defesa, precipuamente em razão da natureza da análise das Contas de Governo, formalizada por Parecer Prévio, produto de natureza meramente opinativa. (...) A título de registro, no Exercício de 2018, por 5 (cinco) vezes houve notificação, mediante Alertas emitidos por esta Corte de Contas, sinalizando para o descumprimento de vários pontos relevantes para o deslinde do processo de apreciação das Contas do Governador referentes ao exercício de 2018. ...’

Em seguida, os autos vieram a esta Procuradoria de Justiça.

É o relato necessário.

Pode-se afirmar, com convicção, que os princípios da ampla defesa e do contraditório emergem como essenciais e indispensáveis para conferirem validade e legitimidade aos julgamentos e dissídios que, em tempos remotos, eram suprimidos dos cidadãos. Entretanto, embora entenda que o autoritarismo esteja ganhando força no Estado Brasileiro, é forçoso reconhecer que os Tribunais de Contas têm suas atribuições previstas na Constituição da República e a exercem com proeminência acentuada, constituindo-se como os grandes responsáveis pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária da administração pública.

O artigo 71 da CF, descreve com exatidão as funções exercidas pelo Tribunal de Contas, como Órgão auxiliar do Poder Legislativo, em especial: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante

parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento. O artigo 75 da Carta Magna assegura que as normas estabelecidas no referido artigo 71 da CF aplicam-se, 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.

Despiciendo discorrer sobre a importância dos Tribunais de Contas para a consecução do Estado Democrático de Direito.

No caso em desfile, ao pé da letra, observo que os impetrantes buscam, no Judiciário, via mandado de segurança, a anulação do parecer prévio aprovado na Sessão que apreciou as Contas do Governo, Exercício de 2018, em razão de não ter sido oportunizado a eles a garantia constitucional do contraditório. Não mais do que isso. Seria, basicamente, um ajuste no julgamento sem adentramento no mérito do que foi decidido na mencionada Sessão Extraordinária ocorrida em data de 04 de junho de 2019. A liminar concedida, a meu ver, não fulminou a essência do julgamento promovido no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Apenas, e tão somente, evitou que o resultado da Sessão pudesse ferir de morte as garantias constitucionais asseguradas aos impetrantes, no caso, o sagrado direito de defesa.

É cediço que o mandado de segurança é ação constitucionalizada instituída para proteger direito líquido e certo, sempre que alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-lo por ilegalidade ou abuso de poder.

A retomada da Sessão de apreciação das Contas relacionadas ao Exercício de 2018 logo após o indeferimento da questão de ordem levantada pelo Órgão do Ministério Público de Contas reacendeu a fagulha da violação do direito dos impetrantes em querer fazer parte do referido julgamento.

Após cauteloso exame do feito, tenho que há elementos suficientes para a concessão da segurança, pois presente direito líquido e certo e o ato ilegal ou abusivo de autoridade coatora, conforme passo a expor.

Evidente que o atendimento ao postulado no *mandamus* trará um certo de ar de incredulidade momentâneo. Mas, por outro lado, entendimento meu, o combate à corrupção ou impunidade não deve carregar uma arma letal com efeitos danosos ao Estado Democrático de Direito. Óbvio que a decisão do Egrégio Tribunal de Contas é técnico. Mas, usando de uma metáfora esportiva para explicitar esse desiderato, o TCE levanta a bola para ser cortada pelo Legislativo Estadual, no chamado julgamento político. Daí, sem dúvida, observo, com rigor exacerbado, que as garantias constitucionais devem ser asseguradas, sob pena de admitirmos um Tribunal de Exceção.

Sem querer ditar regras conceituais, imperioso afirmar que processo justo não é apenas aquele que está formalmente preestabelecido em lei, mas



o processo previsto de forma adequada e razoável para a consecução de sua finalidade primordial no Estado Democrático de Direito, que é garantia e proteção dos direitos fundamentais. Essencialmente, isso significa que o devido processo legal exige um processo justo, ou, mais além, assegura ao cidadão a paridade de armas.

Pois bem. O princípio do contraditório está materializado no art. 5º, LV, da CF, no seguinte teor:

Art. 5º

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Restou claro que o mandamento constitucional abrange processos judiciais e administrativos. Estreme de dúvidas. Ademais, é fato incontroverso que havia, na Sessão Extraordinária de apreciação das Contas do Governo, interesses conflituosos. Daí, nobre Relator e distintos julgadores, a necessidade de se resguardar a participação dos impetrantes no julgamento. Não seria mera faculdade. A amplitude de defesa é princípio fundamental e necessária para solidificar o Estado Democrático. Não pode ser tratada como exceção, posto que é regra.

E mais: o próprio artigo 100 do Regimento Interno do Egrégio Tribunal de Contas do Estado assegura que:

Art. 100 - Nos processos, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, serão observados, de forma obrigatória, entre outros, os princípios do contraditório, da ampla defesa, da juridicidade, da moralidade, da economicidade, da eficácia, da eficiência, da razoabilidade, da proporcionalidade, da impessoalidade, da transparência, da motivação, da oficialidade, da verdade material, do formalismo moderado, da publicidade e da segurança jurídica, tendo como finalidade a efetivação do direito fundamental à boa administração pública.

Aliás, sem paralogismo, o Douto Procurador-Geral de Contas, Dr. Fernando dos Santos Carneiro, na Sessão Extraordinária de apreciação das Contas de Governo, suscitou questão de ordem quanto a necessidade de se conferir o contraditório aos impetrantes. E por uma razão: a Constituição não mais limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos (punitivos) em que haja acusados, mas estende as garantias a todos os processos administrativos, não-punitivos e punitivos, ainda que neles não haja acusados, mas simplesmente litigantes. Litigantes existem sempre que, num procedimento qualquer, surja um conflito de interesses. Não é preciso que o conflito seja qualificado pela pretensão

resistida, pois neste caso surgirão a lide e o processo jurisdicional. Basta que os partícipes do processo administrativo se antepõem face a face, numa posição contraposta. Litígio equivale a controvérsia, a contenda, e não a lide. Pode haver litigantes – e os há – sem acusação alguma, em qualquer lide (lição do eminente ministro Celso de Mello).

É da Jurisprudência Pátria:

ADMINISTRATIVO - ATO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: REJEIÇÃO DE CONTAS - PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS: PROCESSO ADMINISTRATIVO COM DIREITO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA.

1. O ato de aprovação ou rejeição de contas de agente político, governador do Estado, é ato próprio da Assembléia, não podendo nele imiscuir-se o Judiciário, a quem compete tão-somente o controle da legalidade.
2. Diferentemente, o parecer do Tribunal de Contas é emitido à vista de um processo administrativo, exigindo-se que nele se observe a ampla defesa e o contraditório.
3. Ato da Assembleia que se pautou em parecer do TCU, emitido sem observância do direito de defesa.
4. Defeito do parecer que se transmite ao ato da Assembleia, causando-lhe deformação.
5. Recurso provido.

(STJ - RMS 11032/BA 1999/0069120-2, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 17/10/2000, T2 - Segunda Turma, Data de Publicação: 20/10/2002 p. 15).

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. NEGATIVA DE REGISTRO DE ADMISSÃO DE CANDIDATOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO REALIZADO POR MUNICÍPIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. DIREITO AO CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E DEVIDO PROCESSO LEGAL.

1. O agravante não trouxe argumentos novos capazes de infirmar os fundamentos que alicerçaram a decisão agravada, razão que enseja a negativa de provimento ao agravo regimental.
2. Dirige-se o recurso contra acórdão denegatório de writ, no qual se pleiteia anulação da decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, proferida em Processo Administrativo. Na oportunidade, foram julgadas irregulares as admissões realizadas pelo Município de Rafard/SP durante os exercícios de 1998 e 1999, dentre elas a da ora recorrente.
3. Segundo precedentes deste Superior Tribunal, "o procedimento administrativo realizado por Tribunal de Contas Estadual, que importe em anulação ou revogação de ato administrativo, cuja formalização haja repercutido no âmbito dos interesses individuais, deve assegurar aos interessados o exercício da ampla defesa à luz das cláusulas pétreas constitucionais do contraditório e do devido processo legal".(c.f.: MS



21176/PR, DJ 01.10.2007 e RMS 11032/BA, DJ 20.05.2002).
4. Em casos análogos ao presente, esta Corte de Justiça consignou que "a Súmula Vinculante 03/STF ostentando a seguinte redação: "Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão" torna estreme de dúvida à necessária observância do princípio da ampla defesa nos procedimentos administrativos, realizados pelo Tribunal de Contas da União, aplicável, mutatis mutandis, no âmbito dos Tribunais de Contas dos Estados". (Precedentes: RMS 27.233/SP, minha relatoria, DJ de 07/02/2012 e RMS 21929/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2008, DJe 26/02/2009). Agravo regimental não provido. (AgRg no RMS 27.270/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/02/2014, DJe 27/02/2014).

AG.REG. NO RECURSO ORD. EM MANDADO DE SEGURANÇA 28.517 DISTRITO FEDERAL. RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO AGTE.(S):UNIÃO ADV.(A/S) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO AGDO.(A/S):FORTESUL-SERVIÇOS, CONSTRUÇÕES E SANEAMENTO LTDA ADV.(A/S) :FLÁVIO JAIME DE MORAES JARDIM E OUTRO(A/S) ADV.(A/S) :MAIKEL ELIAS MOUCHAILEH

E M E N T A: RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA – DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (INCISOS II E III DO ART. 88 DA LEI Nº 8.666/1993) – ATO DO MINISTRO DE ESTADO DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA – PROCEDIMENTO DE CARÁTER ADMINISTRATIVO INSTAURADO PERANTE A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO –SITUAÇÃO DE CONFLITUOSIDADE EXISTENTE ENTRE OS INTERESSES DO ESTADO E OS DO PARTICULAR – NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, PELO PODER PÚBLICO, DA FÓRMULA CONSTITUCIONAL DO “DUE PROCESS OF LAW” – PRERROGATIVAS QUE COMPÕEM A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DEVIDO PROCESSO – O DIREITO À PROVA COMO UMA DAS PROJEÇÕES CONCRETIZADORAS DESSA GARANTIA CONSTITUCIONAL – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

ACÓRDÃO Nº 2523/2016 – TCU – Plenário

- 1. Processo nº TC-008.389/2016-01.1. Apensos: TC-006.889/2016-6; TC-008.181/2016-0; TC-007.036/2016-7; TC-007.148/2016-0; TC-007.054/2016-5; TC-006.954/2016-2; TC-028.122/2014-3; TC-007.047/2016-9; TC-007.899/2016-5; TC-011.689/2016-1; TC-007.070/2016-0; TC-007.135/2016-5; TC-006.536/2016-6; TC-007.367/2016-3; TC-004.880/2016-1**
- 2. Grupo I – Classe de Assunto: IV –Contas da Presidente da República, exercício de 2015**
- 3. Responsável: Dilma Vana Rousseff (presidente, CPF [133.267.246-91](https://www.gov.br/ptbr/pt-br/imprensa/assessoria/imprensa-dilma))**
- 4. Unidade: Presidência da República**

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag)
8. Representação legal: Ricardo Lodi Ribeiro (OAB/RJ 1.268-B), representando Dilma Vana Rousseff
9. ACÓRDÃO:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas da Presidente da República referentes ao exercício de 2015, sob a responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei nº 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU nº 246, de 30/11/2011, em aprovar o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República, na forma do documento anexo.
10. Ata nº 38/2016 – Plenário.
11. Data da Sessão: 5/10/2016 – Contas do Governo.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2523-38/16-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro (Relator), Bruno Dantas e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa

Assim, ao teor do exposto, curvo-me ao sentimento da necessidade de se fortalecer as garantias positivadas na Constituição em benefício dos cidadãos, deixando registrado que as instituições devem zelar pelo real e efetivo cumprimento dos princípios constitucionais vigentes, sob os auspícios do devido processo legal.

Opino, pois, no sentido de ser **concedida a segurança** aos impetrantes para, substancialmente, **anular a Sessão Extraordinária de apreciação das Contas do Governo, Exercício de 2018, ocorrida em data de 04 de junho de 2019, na Sede Administrativa do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, bem como seus efeitos, oportunizando aos ex-Governadores, aqui nominados impetrantes, o direito de exercitarem suas defesas.

É o parecer.

Goiânia, 19 de julho de 2019.

Deusdete Carnot Damacena
Promotor de Justiça em substituição
Portaria n. 1.292/2019

