

22/11/2016

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 24.162 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
AGTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
GOIÁS**
AGDO.(A/S) : **MAGDA VIEIRA DE MELO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **SECRETÁRIO DE ESTADO DA CASA CIVIL DO
GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**

EMENTA

Agravo regimental na reclamação. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas. Ilegitimidade ativa. Impossibilidade de saneamento por emenda à inicial. Utilização da reclamação para análise *per saltum* da matéria. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

1. A legitimidade ativa **ad causam**, enquanto condição da ação, não constitui erro passível de ser sanado por emenda à inicial. Não se aplica o prazo do art. 321 do CPC.

2. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não dispõe de fisionomia institucional própria, não integrando o conceito de Ministério Público enquanto ente despersonalizado de função essencial à Justiça (CF/88, art. 127), cuja abrangência é disciplina no art. 128 da Constituição Federal.

3. O **Parquet** especial não detém legitimidade para propor reclamação, uma vez que não se encontra no rol de legitimados do **caput** do art. 988 do CPC/2015.

4. A cláusula de garantia inscrita no art. 130 da CF/88 é de ordem subjetiva e, portanto, refere-se a direitos, vedações e forma de investidura no cargo dos membros do Ministério Público junto às Cortes de Contas,

RCL 24162 AGR / DF

não constituindo regra de ampliação da atribuição institucional do **Parquet** especial.

5. Os integrantes do **Parquet** especial possuem **atuação funcional exclusiva perante as Cortes de Contas**, não detendo legitimidade **ad causam** para executar as decisões formadas no âmbito administrativo por meio de ação desenvolvida pelos meios ordinários ou pela via reclamatória. Precedentes.

6. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em negar provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 22 de novembro de 2016.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

22/11/2016

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 24.162 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. DIAS TOFFOLI**
AGTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS**
AGDO.(A/S) : **MAGDA VIEIRA DE MELO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **SECRETÁRIO DE ESTADO DA CASA CIVIL DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Cuida-se de agravo regimental em reclamação interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS com o objetivo de submeter ao crivo do colegiado do Supremo Tribunal Federal decisão monocrática com que neguei seguimento à espécie.

Monocraticamente, não conheci da reclamação por não haver legitimidade **ad causam** do **Parquet** especial para a propositura da ação. Assentei, ademais, que o meio utilizado visava provocar o exame **per saltum** da regularidade de ato do TCE/GO, questão a ser desenvolvida pelos meios ordinários e nos respectivos graus, sendo inadequado o emprego do instrumento reclamatório como “sucedâneo de ação rescisória, de recursos ou de ações judiciais em geral” (Rcl nº 23.157/BA-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 7/4/2016).

O agravante insurge-se contra o indeferimento liminar da inicial sem que tenha sido concedido “prazo para o autor demonstrar a inexistência de vício de legitimidade”, em afronta ao art. 321 do CPC.

Defende, também, que, na titularidade do cargo de “procurador do Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da lei”, possui

RCL 24162 AGR / DF

legitimidade para propor reclamação constitucional em defesa dos interesses institucionais do órgão, devendo ser aplicado o entendimento firmado no STF no sentido de reconhecer personalidade judiciária a órgão coletivo não personalizado e a regularidade da impetração de mandado de segurança para a defesa de suas competências (v.g. MS nº s 21.239/DF e 30.717/DF).

Requer o conhecimento e o provimento do recurso, de modo que seja julgada procedente a reclamação.

É o relatório.

22/11/2016

SEGUNDA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 24.162 DISTRITO FEDERAL

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Não merece prosperar o inconformismo.

No tocante à alegada inobservância do art. 321 do CPC/2015, observo que, ao contrário do que pretende crer o agravante, o prazo para saneamento de vício na petição inicial não constitui novidade no ordenamento processual, uma vez que o art. 284 do CPC/73 previa regra similar.

De todos os modos, assento que as situações que justificam a determinação de emenda à exordial são restritas às hipóteses de não preenchimento “dos requisitos dos arts. 319 e 320 [do CPC/2015] ou defeitos e irregularidades capazes de **dificultar** o julgamento do mérito” (CPC/2015, art. 321, **caput**, grifei) e, portanto, referem-se a vícios, ainda que graves, **passíveis de serem sanados**.

A legitimidade ativa **ad causam**, enquanto condição da ação, não é mero erro material que possa ser sanado por emenda à inicial. Nas palavras de Daniel Amorim Assumpção Neves,

“(…) a legitimidade para agir (*legitimatío ad causam*) é a pertinência subjetiva da demanda ou, em outra palavras, é a situação prevista em lei que permite a um determinado sujeito formar o polo ativo ou passivo dessa demanda.” (cf, Novo CPC Comentado. Salvador: Podium, 2016, p. 44).

Afasto, portanto, o alegado desrespeito ao art. 321 do CPC.

O agravante defende, também, a existência de personalidade judiciária do **Parquet** junto a Corte de Contas e, portanto, sua legitimidade, na titularidade da função de Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, para figurar no polo ativo da presente reclamação, com fundamento em precedentes do STF, entre eles o MS nº 21.239/DF, cuja ementa transcrevo

RCL 24162 AGR / DF

na parte de interesse:

“I. MANDADO DE SEGURANÇA: LEGITIMAÇÃO ATIVA DO PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA PARA IMPUGNAR ATOS DO PRESIDENTE DA REPUBLICA QUE ENTENDE PRATICADOS COM USURPAÇÃO DE SUA PRÓPRIA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL E OFENSIVOS DA AUTONOMIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO: ANÁLISE DOCTRINÁRIA E REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA. 1. A LEGITIMIDADE AD CAUSAM NO MANDADO DE SEGURANÇA PRESSUPÕE QUE O IMPETRANTE SE AFIRME TITULAR DE UM DIREITO SUBJETIVO PRÓPRIO, VIOLADO OU AMEAÇADO POR ATO DE AUTORIDADE; NO ENTANTO, SEGUNDO ASSENTADO PELA DOCTRINA MAIS AUTORIZADA (CF. JELLINEK, MALBERG, DUGUIT, DABIN, SANTI ROMANO), ENTRE OS DIREITOS PUBLICOS SUBJETIVOS, INCLUEM-SE OS CHAMADOS DIREITOS-FUNÇÃO, QUE TEM POR OBJETO A POSSE E O EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PÚBLICA PELO TITULAR QUE A DETENHA, EM TODA A EXTENSÃO DAS COMPETÊNCIAS E PRERROGATIVAS QUE A SUBSTANTIVEM: INCENSURÁVEL, POIS, A JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA, QUANDO RECONHECE A LEGITIMAÇÃO DO TITULAR DE UMA FUNÇÃO PÚBLICA PARA REQUERER SEGURANÇA CONTRA ATO DO DETENTOR DE OUTRA, TENDENTE A OBSTAR OU USURPAR O EXERCÍCIO DA INTEGRALIDADE DE SEUS PODERES OU COMPETÊNCIAS: A SOLUÇÃO NEGATIVA IMPORTARIA EM ‘SUBTRAIR DA APRECIACÃO DO PODER JUDICIÁRIO LESÃO OU AMEAÇA DE DIREITO’. 2. A JURISPRUDÊNCIA - COM AMPLO RESPALDO DOCTRINÁRIO (V.G., VICTOR NUNES, MEIRELLES, BUZAID) - TEM RECONHECIDO A CAPACIDADE OU ‘PERSONALIDADE JUDICIÁRIA’ DE ÓRGÃOS COLETIVOS NÃO PERSONALIZADOS E A PROPRIEDADE DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA A DEFESA DO

RCL 24162 AGR / DF

EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS E DO GOZO DE SUAS PRERROGATIVAS. 3. NÃO OBSTANTE DESPIDO DE PERSONALIDADE JURÍDICA, PORQUE É ÓRGÃO OU COMPLEXO DE ÓRGÃOS ESTATAIS, A CAPACIDADE OU PERSONALIDADE JUDICIÁRIA DO MINISTÉRIO LHE É INERENTE - PORQUE INSTRUMENTO ESSENCIAL DE SUA ATUAÇÃO - E NÃO SE PODE DISSOLVER NA PERSONALIDADE JURÍDICA DO ESTADO, TANTO QUE A ELE FREQUENTEMENTE SE CONTRAPÕE EM JUÍZO; SE, PARA A DEFESA DE SUAS ATRIBUIÇÕES FINALÍSTICAS, OS TRIBUNAIS TEM ASSENTADO O CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, ESTE IGUALMENTE DEVE SER POSTO A SERVIÇO DA SALVAGUARDA DOS PREDICADOS DA AUTONOMIA E DA INDEPENDÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, QUE CONSTITUEM, NA CONSTITUIÇÃO, MEIOS NECESSÁRIOS AO BOM DESEMPENHO DE SUAS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS. 4. LEGITIMAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DA REPUBLICA E ADMISSIBILIDADE DO MANDADO DE SEGURANÇA RECONHECIDAS, NO CASO, POR UNANIMIDADE DE VOTOS” (Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, Tribunal Pleno, DJ de 23/4/2003).

Ressalto que a capacidade de ser parte, em regra, associa-se à existência de personalidade jurídica, admitindo-se, entretanto, a possibilidade de se atribuir, **por força de lei**, aquela capacidade a figuras que não têm essa personalidade, tal como se dá com a massa falida, a herança jacente, o espólio, a sociedade de fato e a massa do devedor civil insolvente, a teor dos arts. 75, III, IV, V e VII, do Código de Processo Civil

Sob a perspectiva, portanto, da **necessidade de previsão normativa**, assento que o reconhecimento pelo STF de capacidade de estar em juízo a órgão público destituído de personalidade jurídica **está restrito às ações mandamentais**, por força do art. 102, I, *d*, da CF/88; subsistindo, a meu ver e nos limites delineados no voto-vista que proferi na ACO nº1.680/AL-AgR, a possibilidade de debate quanto à outorga da

RCL 24162 AGR / DF

capacidade de ser parte em “ações” (CF/88, art. 102, I, *r*), sem restringi-la às mandamentais, apenas quanto ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público.

A jurisprudência desta Suprema Corte indicada pelo agravante como reforço de sua tese recursal, formada em sede de mandado de segurança, não se mostra adequada à reclamação constitucional, cujo cabimento é estrito e seus legitimados estão expressamente declarados no art. 988 do CPC/2015 (à semelhança do previsto da Lei nº 8.038/90, art. 13, **caput**), **in verbis**:

“Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público (...)” (grifei).

Da perspectiva da legitimidade do “Ministério Público” para propor a reclamação, o agravante não apresentou argumentos capazes de infirmar o fundamento de que o ente despersonalizado referido no **caput** do dispositivo **alcança a instituição com função essencial à Justiça** (CF/88, art. 127), **cuja abrangência é disciplinada no art. 128 da Carta da República, in verbis**:

“Art. 128. O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;
- b) o Ministério Público do Trabalho;
- c) o Ministério Público Militar;
- d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

II - os Ministérios Públicos dos Estados.”

A teor do disposto no art. 128 da CF/88 e nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte, o Ministério Público junto às Cortes de Contas “**não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetiva concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição da República (art. 130), encontra-se consolidado na ‘intimidade estrutural’ dessas Cortes de**

RCL 24162 AGR / DF

Contas' (RTJ 176/540-541)" (ADI nº 2.378/GO, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, Tribunal Pleno, DJe de 21/9/2007).

Subsiste, portanto, a afirmação de que o **Parquet** especial junto aos Tribunais de Contas constitui "modelo jurídico heterônomo estabelecido pela própria Carta Federal" (ADI nº 328/SC, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, DJe de 6/3/2009), não se confundindo com o Ministério Público, seja o da União, seja os dos estados, para fins do disposto no art. 988 do CPC.

De todos os modos, ainda que fosse possível superar o fundamento da ausência de legitimidade do Ministério Público junto ao TCE/GO para propor a presente reclamação, também não é possível acolher o argumento do agravante, Silvestre Gomes dos Anjos, de que, na titularidade do cargo de "procurador do Ministério Público de Contas, atuando como fiscal da lei", possui legitimidade para propor reclamação constitucional em face do Secretário de Estado da Casa Civil do Governo do Estado de Goiás em defesa dos interesses institucionais da Corte de Contas a que vinculado, no exercício da competência de controle externo das contas de gestores públicos estaduais.

O STF, no balizamento da esfera de atribuição do **Parquet** especial (ADI 3.307, Rel. Min. **Cármem Lúcia**; ADI 3.160, Rel. Min. Celso de Mello, v.g.), possui entendimento de que a cláusula de garantia inscrita no art. 130 da CF/88 destina-se a "proteger os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções **perante os Tribunais de Contas**" (ADI nº 789/DF, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJ de 19/12/94).

Em outras palavras, o art. 130 da CF/88 constitui garantia de ordem subjetiva de observância de direitos, vedações e forma de investidura no cargo estabelecidas no estatuto jurídico dos membros do Ministério Público comum aos integrantes do MP junto às Cortes de Contas, sem que, contudo, a regra constitua ampliação da atribuição institucional do **Parquet** especial, cujos integrantes permanecem com "**atuação funcional exclusiva** e independente **perante as Cortes de Contas**" (ADI nº 3.160/CE, Rel. Min. **Celso de Mello**, Tribunal Pleno, DJe de 20/3/2009).

RCL 24162 AGR / DF

Da perspectiva da atuação funcional exclusiva perante a Corte de Contas, consolidou-se no STF o entendimento de que os membros do **Parquet** especial não detêm legitimidade **ad causam** para executar as decisões administrativas formadas no âmbito administrativo. **Vide**

“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, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante 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 extraordinário não conhecido” (RE nº 223.037, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, Tribunal Pleno, DJ de 2/8/2002).

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ALEGADA CONTRARIEDADE AO ART. 5º, XXXV, DA CONSTITUIÇÃO. OFENSA REFLEXA. PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. EXECUÇÃO.

RCL 24162 AGR / DF

LEGITIMIDADE ATIVA. BENEFICIÁRIO DA CONDENAÇÃO. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - Esta Corte firmou orientação no sentido de ser inadmissível, em regra, a interposição de recurso extraordinário para discutir matéria relacionada à ofensa ao princípio constitucional da prestação jurisdicional, quando a verificação dessa alegação depender de exame prévio de legislação infraconstitucional, por configurar situação de ofensa reflexa ao texto constitucional. Outrossim, o julgamento contrário aos interesses da parte não basta à configuração da negativa de prestação jurisdicional. II - A jurisprudência desta Corte é no sentido de que a ação de execução de penalidade imposta por Tribunal de Contas somente pode ser ajuizada pelo ente público beneficiário da condenação. Precedentes. III - Agravo regimental a que se nega provimento” (ARE nº 791.577/MA-AgR, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Segunda Turma, DJe de 21/8/2014).

A **ratio** que informa a ilegitimidade **ad causam** para executar decisões administrativas formadas no âmbito da respectiva Corte de Contas por meio de ação desenvolvida pelos meios ordinários é a mesma que fundamenta a negativa da legitimidade ao membro do MP junto ao TCE/GO para a propositura da presente reclamação.

Não há nas razões trazidas pela agravante argumentos que permitam a reconsideração do juízo monocrático.

Ante o exposto, voto pelo **não provimento** do agravo regimental.

SEGUNDA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 24.162

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI

AGTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

AGDO.(A/S) : MAGDA VIEIRA DE MELO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

INTDO.(A/S) : SECRETÁRIO DE ESTADO DA CASA CIVIL DO GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS

Decisão: A Turma, por votação unânime, **negou** provimento ao recurso de agravo, **nos termos** do voto do Relator. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. **2ª Turma**, 22.11.2016.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello. Presentes à sessão os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli e Teori Zavascki. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Gilmar Mendes, em face da participação no Colóquio sobre Financiamento de Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais, realizado em Montevidéu, Uruguai.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edson Oliveira de Almeida.

Ravena Siqueira
Secretária