TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO — PERSONALIDADE JURÍDICA — REPRESENTAÇÃO JUDICIAL

— O Tribunal de Contas da União não tem personalidade jurídica autônoma; é simples peça da estrutura orgânica da Administração federal.

— Não tem o Procurador Geral do Tribunal de Contas poderes para representar a União em Juízo.

— O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial não é autarquia e escapa à esfera de atuação do Tribunal de Contas da União.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Tribunal de Contas da União *versus* Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Recurso extraordinário n.º 23.322 — Relator: Sr. Ministro
NELSON HUNGRIA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de recurso extraordinário n.º ... 23.322, em que é recorrente o Tribunal de Contas da União Federal e recorrido o Serviço Nacional de Aprendizagem, acorda a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, unânimemente, não conhecer do dito recurso, em conformidade das precedentes notas taquigráficas, integrantes da presente decisão.

Custas *ex-lege*.

Distrito Federal, 10 de agôsto de 1953. — *Barros Barreto*, Presidente. — *Nelson Hungria*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Nelson Hungria — O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), impetrou mandado de segurança ao Dr. Juiz da Terceira Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal contra o ato do Tribunal de Contas da União que o considerou sujeito a lhe prestar contas, no falso pressuposto de que se trata de autarquia a gravitar na órbita da União. Foi concedida a segurança, tendo o Dr. Juiz considerado: "que o Decreto-lei n.º 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), determinou, em seu art. 3.º, que fôsse o impetrante organizado e dirigido pela Confederação Nacional de Indústria, que é uma entidade sindical de grau superior, coordenadora dos interêsses da indústria em todo o Território Nacional; que, também, nos têrmos do art. 2.º do Decreto-lei n.º 9.576, de 12 de agôsto de 1946, é o impetrante entidade jurídica de direito privado, organizado e dirigido pela Confederação Nacional de Indústria; que a aprendizagem industrial interessa diretamente às emprêsas, não executando, portanto, o SENAI, serviço essencial do Estado, descentralizado; que,

diante do acima exposto, não é o SENAI uma autarquia; que, das informações prestadas pela autoridade impetrada (fls. 104), consta que "não se sustenta, nem o Tribunal nunca sustentou, que o SENAI, bem como o SESI, sejam autarquias" — afirmando, então, que "o que o Tribunal tem mantido e manterá é que, como arrecadadores e aplicadores de dinheiros do povo, têm tais instituições que lhe prestar contas e que, então, após a Lei n.º 830, art. 139, onde está dito que tôdas as pessoas jurídicas em geral (não faz distinção em públicas e privadas), que arrecadam tributos (impostos e taxas) são *para o efeito das prestações de contas consideradas autarquias*...; que reconhecendo não ser o SENAI uma autarquia, pretende, no entanto, o impetrado equipará-lo às autarquias, sob a alegação acima referida; que a interpretação dada pelo impetrado ao art. 139, letra *b*, da citada Lei n.º 830, traria como conseqüência a inconstitucionalidade dêsse dispositivo legal, porque dentro de tal interpretação teria a lei ordinária ampliado o conceito de "entidades autárquicas" contra o próprio dispositivo constitucional, que só determina competir ao Tribunal de Contas "julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as *dos administradores das entidades autárquicas*; ora, não sendo o SENAI uma entidade autárquica, seus administradores não estão sujeitos à prestação de contas perante o Tribunal impetrado, e foi baseado no art. 77, II, *in fine*, da Constituição federal que se fundou o ato impugnado, que assim declara: "tendo em vista a natureza jurídica dessa entidade, resolvem estar a mesma sujeita a prestação de contas perante êste Tribunal"; que, apesar de não ser, como já se afirmou, o SENAI uma autarquia, nem mesmo possível será a equiparação pretendida pelo impetrado, para os efeitos do disposto na letra *b* do art. 139 da Lei n.º 830, porque os serviços do SENAI não são custeados por tributos de qualquer natureza, ou por outros recursos oriundos do Tesouro, pois, as contribuições arrecadadas pelos Institutos de Previdência ou Caixas de Aposentadoria e Pensões, a que as emprêsas estiverem filiadas, para serem entregues ao SENAI, não têm os requisitos caracterizadores de tributos (impôsto ou taxa), uma vez que tais contribuições são pagas por uma classe restrita (empregadores da indústria), à qual o legislador sujeitou o impetrante a prestar contas (art. 3.º do Decreto-lei n.º 4.048, combinado com o art. 7.º, letra *d*, do Decreto n.º 10.009, de 1942); que, originalmente, como bem acentua o Dr. Procurador da República, não sendo o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial uma entidade autárquica, mas um órgão de índole privada; não sendo públicos os dinheiros com que custeia os seus serviços, mas inegável patrimônio particular; não sendo lícito ao Tribunal de Contas agir além de sua competência constitucional, limitada aos bens e dinheiros do Estado e das suas autarquias, — não está o SENAI obrigado a prestar contas ao impetrado, etc.".

De tal decisão não recorreu o Doutor Procurador da República, mas fê-lo o próprio Tribunal de Contas, que, para tal fim, resolveu dar poderes ao Dr. Leopoldo da Cunha Melo, Procurador do mesmo Tribunal. O recorrido suscitou a preliminar de ilegitimidade do Tribunal para recorrer, de vez que, sendo êle simples órgão da Administração federal, sem personalidade jurídica, não podia substituir-se, para o efeito do recurso, a União Federal, cujos representantes, perante o Poder Judiciário, segundo dispõe o art. 126 da Constituição, são os Procuradores da República.

Oficiando o Dr. Segundo Procurador da República, sustentou êste que, realmente, "o Procurador do Tribunal de Contas funciona perante êste órgão administrativo, no exercício de sua competência, mas não o representa, em juízo, *como procurador*", não tendo, pois, "qualidade para, junto ao Poder Judiciário, falar em nome de uma corporação que se integra nos serviços da União, cuja representação judicial está a cargo exclusivo do Ministério Público (Constituição, art. 126, parágrafo único)".

O Tribunal Federal de Recursos, por maioria de votos, depois de rejeitar tal preliminar, bem como a do não conhecimento do recurso em caráter de *ex-officio*, manteve a decisão recorrida. Opostos embargos (ainda não vigorava a Lei n.º 1.533), foram rejeitados.

Foi, então, interposto o presente recurso extraordinário, com pretendido fundamento na letra *a* do permissivo constitucional, alegando-se violação dos arts. 77, II, da Constituição federal e 139 da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949.

Limitou-se o recorrente, na sustentação do recurso, a uma lacônica referência a dois votos vencidos no colendo Tribunal *a quo*.

Contrarrazoando, o recorrido persiste na preliminar de ilegitimidade do Tribunal de Contas para recorrer, conforme, aliás, já foi decidido por esta Suprema Côrte no recurso extraordinário n.º 21.074, entre partes o mesmo Tribunal de Contas e o Serviço Social de Indústria (SESI).

A fls. 434, oficiou o Dr. Procurador Geral da República, que se reporta ao seu parecer no caso Tribunal de Contas *versus* SESI e é assim concebido (fls. 426-427).

"Quanto ao "recurso" manifestado pelo ilustre e zeloso Procurador junto ao Colendo Tribunal de Contas, *somos pelo seu não conhecimento*, por isso que, *data venia*, S. Exa. não está devidamente credenciado para defender, nestes autos, aquêle elevado órgão da União Federal. Esta, em juízo, é representada pelos Procuradores da República, exclusivamente, nos precisos têrmos do parágrafo único do art. 126 da Constituição federal, que, assim dispõe: "A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer êsse encargo, nas comarcas do interior, ao Ministério Público local".

Da leitura do texto constitucional acima transcrito vê-se que a única exceção admitida à regra geral é a respeitante à representação da União nas comarcas do interior, que a Constituição permitiu que a lei cometesse êsse encargo ao Ministério Público local.

O ilustre Procurador junto ao Tribunal de Contas, porém, não é membro do Ministério Público local, nem é Procurador da República e a lei que estabelece as suas atribuições não inclui entre elas a de representar a União Federal em Juízo.

A honrosa delegação que, para êsse fim, recebeu do Colendo Tribunal de Contas na sessão de 28 de fevereiro de 1950 (fls. 269-278-v.) contraria evidentemente o disposto no já transcrito parágrafo único do art. 126 da Constituição federal e também o art. 106 do Código do Processo Civil, que preceitua que "o ingresso das partes em Juízo requer, além de capacidade legal, a outorga de *mandato escrito* a advogado legalmente habilitado" (os grifos são nossos), o que absolutamente não foi feito pelo Tribunal de Contas.

Não sendo, portanto, o ilustre Doutor Procurador junto ao Tribunal de Contas representante da Fazenda Pública em Juízo, não lhe assiste o direito de ter os prazos contados em quádruplo para a interposição do recurso, como dispõe o art. 32 do Código do Processo Civil com respeito aos representantes da Fazenda Pública".

É o relatório.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Nelson Hungria — Fico na preliminar suscitada pelo recorrido e apoiada pelo Dr. Procurador Geral da República.

É de tôda evidência, *data venia*, a ilegitimidade do recorrente. E isto mesmo já foi reconhecido, em caso análogo, isto é, no recurso extraordinário n.º 24.074, julgado por esta Primeira Turma. O voto do Relator, que foi o Sr. Ministro Barros Barreto, nosso ilustre Presidente, é irrefutável:

"Acêrca do recurso do ilustre Doutor Procurador Geral do Tribunal de Contas da União — credenciado desde o início do feito pelo eminente Ministro Presidente do Tribunal, à vista da autorização do elevado órgão da Administração Nacional, quase nada preciso acrescentar ao mencionado parecer (referia-se ao parecer do Doutor Procurador Geral da República), assentado em preceito constitucional (art. 126, parágrafo único) e nos arts. 87 e 106 do Código do Processo. Não era parte legítima o Procurador Geral do Tribunal de Contas, para recorrer da sentença de fls. 181 ou de julgamento da instância superior. Simples órgão informante era aquêle Tribunal, no processo de mandado de segurança, em que funcionou o Procurador da República designado, como representante legal da União, pessoa jurídica interessada na lide. Com efeito, tenho por inaplicável, na espécie, o invocado art. 32 da Lei n.º 830, de 23 de setembro de 1949 — (Reorganização do Tribunal de Contas da União), do qual se infere que a permissão para usar de recursos ao dito Procurador Geral é, ùnicamente, perante o próprio Tribunal, faltando-lhe, destarte, qualidade para interpor recursos, na Justiça, comum ou especial". Não tem o Tribunal de Contas personalidade jurídica autônoma, pois é absorvido pela da União, como simples peça, que é, na estruturação orgânica da Administração federal. Parte passiva, no mandado de segurança, segundo a lição de Castro Nunes (*Do mandado de Segurança*, ed. de 1951, pág. 356), "é a pessoa pública interessada, que *contesta* e representa a autoridade coatora". A autoridade coatora, quando não seja representante legal da interessada, pessoa jurídica de direito público, é apenas *notificada*, e não *citada*, limitando-se a prestar informações. O Procurador do Tribunal de Contas não é representante da União Federal senão na estrita esfera de atividade funcional dêsse Tribunal.

Dispõe a Constituição, com tôdas as letras, no seu art. 126, parágrafo único: "A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer êsse encargo, nas comarcas do interior, ao Ministério Público local". Não está aí incluído o Procurador do Tribunal de Contas. Não conheço do recurso.

Ainda, porém, que assim não fôsse, também não conheceria do recurso, pois o acórdão recorrido não ofendeu os invocados dispositivos da Constituição e Lei n.º 830.

O recorrido não é autarquia, não lida com dinheiros públicos (pois as contribuições que recebe dos empregados não são tributo) e só tem de prestar contas ao Conselho Nacional da Indústria por disposição expressa de lei.

Está, assim, inteiramente, fora da esfera de projeção do Tribunal de Contas.

DECLARAÇÃO DE IMPEDIMENTO

O Sr. Ministro Luís Gallotti — Senhor Presidente, já no caso anterior afirmei o meu impedimento, porque ao tempo em que eu era Procurador Geral o Govêrno me ouviu sôbre esta matéria. Torno a afirmar o impedimento.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. Ministro Barros Barreto (Presidente) — Também, estou de acôrdo, em não conhecer do recurso, guardando até coerência com voto anterior, que o eminente Ministro Relator teve a gentileza de mencionar.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Não conheceram do recurso. Decisão unânime.

Impedido o Sr. Ministro Luís Gallotti.