

O interesse recursal das empresas contratadas nos Tribunais de Contas

Dimas Ramalho

Em julgamentos proferidos pelos Tribunais de Contas, é comum que licitações e contratos administrativos sejam declarados irregulares em virtude de falhas cometidas exclusivamente pela Administração Pública durante a fase interna do certame, ou seja, aquele período preparatório que antecede a publicação do edital. Diante desse cenário rotineiro, surge a questão: a empresa contratada, que não deu causa às irregularidades formais ou de planejamento, possui legitimidade e interesse recursal para contestar a decisão?

Para compreender essa dinâmica processual, é necessário afastar a transposição automática de conceitos do Código de Processo Civil (CPC) para o âmbito do controle externo. Nos Tribunais de Contas, o processo não se desenvolve a partir de pretensões litigiosas contrapostas ou de conflitos de interesses individuais tutelados pela jurisdição comum, mas sim com a finalidade primária de verificar a conformidade dos atos da Administração com o ordenamento jurídico. Por essa razão, categorias clássicas do direito processual civil, como o conceito de “parte vencida”, não possuem a mesma dimensão nessa jurisdição especializada.

A legitimidade recursal aqui é ditada por regras próprias. O artigo 53 da Lei Complementar Estadual nº 709/1993, diploma que rege o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), por exemplo, estabelece de forma autônoma que, além de outros entes, “o interessado no processo” e “o terceiro prejudicado” poderão interpor recursos. No processo administrativo de contas, o conceito de interessado reveste-se de grande amplitude. Ele abrange todos aqueles cuja esfera jurídica possa, de alguma forma, ser atingida pela decisão do órgão de controle, independentemente de serem considerados os responsáveis diretos pelos atos irregulares sob análise.

É inquestionável que as empresas contratadas participam do procedimento licitatório, firmam negócios jurídicos e estabelecem uma relação contratual com o Poder Público, sujeitando-se, conseqüentemente, ao controle externo. Portanto, o interesse recursal de uma empresa contratada advém da

própria lei de regência, uma vez que sua posição de interessada decorre de sua participação direta na situação fático-jurídica levada a julgamento.

Para que se postule nos Tribunais de Contas, exige-se a demonstração de interesse, traduzido no binômio necessidade-utilidade do apelo para a obtenção de uma situação jurídica mais favorável. Um erro comum é resumir o "prejuízo jurídico" à imposição direta de multas, débitos ou responsabilização pessoal. O prejuízo existe sempre que a decisão incide de forma negativa sobre a relação jurídica da qual o recorrente é partícipe. Quando um Tribunal de Contas desqualifica um contrato e seus aditivos, o pronunciamento atinge frontalmente os instrumentos que disciplinam o prazo, o preço e a continuidade do vínculo obrigacional do qual a empresa é parte integrante.

Além disso, é imprescindível lançar luz sobre a dimensão imaterial do patrimônio empresarial. O ordenamento jurídico protege expressamente a reputação da pessoa jurídica, compreendendo que elementos como o crédito, a fama e a confiança conquistada perante o mercado e o Poder Público integram o seu fundo de comércio. Conforme assentado pela Súmula nº 227 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a pessoa jurídica é detentora de honra objetiva e pode sofrer dano moral. Logo, um pronunciamento de um Tribunal de Contas que qualifica como "irregular" uma contratação repercute negativamente nessa dimensão intangível, podendo, inclusive, desestimular a Administração a promover eventuais prorrogações daquele contrato.

A corrente contrária ao conhecimento desses recursos poderia citar o artigo 18 do CPC, sob a premissa de que a empresa estaria vedada de pleitear direito alheio em nome próprio ao tentar justificar atos da Administração. Entendo, contudo, que se trata de um equívoco interpretativo, pois não há substituição processual no caso, mas sim uma sobreposição de interesses. É do interesse da empresa, de forma convergente ao do ente público, comprovar a licitude do procedimento licitatório no limite de seu alcance argumentativo, com o fim de resguardar o contrato por ela assinado. O fato de uma Prefeitura decidir conformar-se com a decisão não possui o condão de suprimir o direito da empresa contratada de impugnar o julgado que impacta a sua própria esfera jurídica.

Por fim, não se pode ignorar os efeitos práticos irradiados pelas decisões das Cortes de Contas. A decretação de irregularidade aciona dispositivos legais que determinam a comunicação imediata do fato à respectiva Casa Legislativa, que pode adotar providências contundentes no exercício de seu controle externo, tais como instaurar apurações próprias ou realizar diligências relacionadas ao contrato firmado com a empresa. O interesse recursal revela-se, justamente, na prerrogativa de prevenir a consolidação dessas consequências potencialmente lesivas.

Em suma, a ausência de responsabilidade da empresa por falhas cometidas na fase interna de uma licitação conduzida pelo Poder Público não torna o julgamento de irregularidade inofensivo ou indiferente à sua esfera jurídica. Foi esse o entendimento expresso pelo Plenário do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no âmbito do TC-016712.989.25-0, em sessão de 16-09-2026.

Para o TCESP, negar a uma contratada o direito ao duplo grau de jurisdição sob esse pretexto é ignorar os inegáveis gravames contratuais, econômicos e reputacionais que a decisão originária lhe impõe. Reconhecer a legitimidade e o interesse recursal nestes casos é, antes de tudo, dar efetividade aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa no âmbito do sensível e necessário controle externo da Administração Pública.

Dimas Ramalho é Vice-Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.