



PROCESSO N. : 14763-0/2016

INTERESSADOS : ESPÓLIO DE QUIDAUGURO MARINO SANTOS DA FONSECA

ASSUNTO : PEDIDO DE NULIDADE POR VÍCIO EM CITAÇÃO - TOMADA DE
CONTAS ORDINÁRIA

PARECER N° : 246/2021

EMENTA: TOMADA DE CONTAS - PEDIDO DE NULIDADE POR ALEGADO VÍCIO EM ATO CITATÓRIO - INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS - CONHECIMENTO DA PETIÇÃO DE ACORDO COM A PREVISÃO LEGAL DO RITCE - NECESSIDADE DE DISTRIBUIÇÃO (ART. 253, RI)

I - RELATÓRIO

Trata-se de pedido de nulidade protocolado pelo espólio de Quidauguro Marino Santos da Fonseca (doc. digital 1604/2021), representado por Thales Marino Xavier da Fonseca, em face do acórdão n° 865/2019, publicado no diário oficial de contas na data de 29/01/2020, que julgou a tomada de contas ordinária n° 14.763-0/2016, cuja deliberação foi pela sua irregularidade com a consequente condenação do interessado, de forma solidária, a restituir aos cofres públicos o valor de R\$ 164.462,72 (cento e sessenta e quatro mil quatrocentos e sessenta e dois reais e setenta e dois centavos).

Alega-se, em síntese, i) a irregularidade do ato citatório para apresentação de defesa na tomada de contas, acarretando sua nulidade, e ii) violação aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Assim, deseja-se a nulidade da citação e dos atos subsequentes com o restabelecimento do prazo para manifestação de defesa nos autos na tomada.





Constata-se que há certidão no feito atestando o decurso do prazo para interposição de recurso na data de 19 de fevereiro de 2020 (doc. digital nº 6669/2020).

No caso, o relator, auditor substituto de conselheiro em substituição, Luiz Henrique Lima, manifestou-se pelo encaminhamento do feito à Presidência (doc. digital nº 69692/2021), como se vê:

*Considerando que o presente requerimento tem conteúdo de recurso; e que, nos termos do art. 63 da Resolução Normativa nº 14/2007, após o voto de mérito cessa a competência do Relator para officiar nos autos, **Decido** por encaminhar os autos à Presidência para as providências que julgar necessárias. (grifos no original).*

A Presidência, por sua vez, informou que a matéria, *prima facie*, amolda-se a espécie processual do pedido de rescisão, todavia, considerou também que este Tribunal tem admitido requerimentos semelhantes sob o fundamento da “*querela nullitatis*”. Com isso, determinou o envio dos autos à esta CGJ para análise da viabilidade de admissão e a forma mais adequada para o seu processamento (doc. digital nº 87421/2021).

É o relatório. Passa-se a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO E CONCEITOS GERAIS

II.A - DA ATRIBUIÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA

GERAL DO TCE

A consultoria jurídica geral do Tribunal de Contas¹ consiste em uma unidade técnica responsável por todo o trabalho de assessoramento, orientação e decisão jurídica do Tribunal de Contas. Busca a harmonização de entendimentos e visa à coerência nos julgamentos.

¹ Criada na forma da lei ordinária estadual nº 9.277 de 2009 e aprovada pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso.





Caber-lhe-á também a representação judicial e extrajudicial da instituição, a manifestação em situações de controvérsia jurídica, bem como prestação de consultoria jurídica à Presidência e demais unidades².

Ainda, é salutar registrar que a lei n° 13.655/18³, alterou a lei de introdução às normas do direito brasileiro, e incluiu a exigência de dolo ou erro grosseiro para a responsabilidade do agente público nos casos de opiniões técnicas⁴. Posteriormente, o decreto n° 9.830/2019⁵, restringiu expressamente possibilidade de responsabilização apenas para nos casos em que se verificar o dolo ou erro grosseiro, além de ser indispensável a comprovação do dolo ou do erro grosseiro para a responsabilização⁶.

A intenção não foi retirar a responsabilização dos agentes nos casos devidos, mas sim oferecer segurança jurídica para o bom desempenho de suas funções e assegurar margem intelectual necessária que a atividade de elaboração de parecer⁷ requer, dentro dos limites impostos pelo arcabouço legal.

A análise a seguir se restringe aos aspectos jurídicos em questão, visto que quesitos técnicos, econômicos e demais atos que exijam competência e discricionariedade administrativa ficam a cargo dos setores habilitados deste Tribunal.

Realizadas tais ponderações, passa-se ao exame.

2 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Resolução Normativa n° 23/2015**. Anexo I: Matrizes de responsabilidade e competência técnica, p. 104.

3 BRASIL, **Lei n° 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

4 Art. 28: “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. BRASIL, **Lei n° 13.655, de 25 de abril de 2018**.

5 Art. 12: “o agente público **somente** poderá ser responsabilizado por suas decisões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções” (grifo nosso). BRASIL, **Decreto n° 9.830, de 10 de junho de 2019**.

6 BRASIL, **Decreto n° 9.830, de 10 de junho de 2019**, §2 e 3° do art. 12.

7 Para aprofundamento da matéria no tocante às espécies de parecer (facultativo, obrigatório ou vinculante), Cf. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **MS n° 24.631/DF**. Relator: Joaquim Barbosa, DJ 01/02/2008.





II.B - DO PROCESSO DE CONTROLE – APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA E SUPLETIVA DE NORMAS DO PROCESSO CIVIL

O **processo de controle** não se confunde com mero procedimento administrativo⁸.

A estrita observância por parte do processo de controle de alguns rigores próprios do processo judicial tem como propósito sublinhar a legitimidade da decisão de controle quanto aos assuntos de sua competência; legitimidade esta que poderá ser contraposta, até mesmo, face a decisão judicial. Conforme Gustavo Binbenbojm⁹:

Em relação ao controle jurisdicional dos atos administrativos, é possível formular um critério básico: ao maior ou menor grau de vinculação do administrador à juridicidade corresponderá, via de regra, maior ou menor grau de controlabilidade judicial dos seus atos. Todavia, a definição da densidade do controle não segue uma lógica puramente normativa (que se restrinja à análise dos enunciados normativos incidentes ao caso) mas deve atentar também para os procedimentos adotados pela Administração e para as competências e responsabilidades dos órgãos decisórios, compondo a pauta para um critério que se poderia intitular de jurídico-funcionalmente adequado. (grifou-se).

À luz deste norte, prevê o art. 144 do regimento interno a aplicação subsidiária de normas da processualística civil:

Art. 144. Aplicam-se subsidiariamente aos processos de competência do Tribunal de Contas as normas do Código de Processo Civil Brasileiro

⁸ LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. **Processos de Controle Externo**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 17-43 e também: FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 962-963.

⁹ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 354.





Na mesma linha, o art. 137 do RITCE preceitua a respeito da vinculação do processo de controle a princípios processuais:

Art. 137. Nos processos de competência do Tribunal de Contas serão obedecidos os seguintes princípios: a) legalidade; b) devido processo legal; c) ampla defesa; d) contraditório; e) boa-fé processual; f) motivação dos atos decisórios; g) publicidade; h) razoável duração do processo; i) intervenção obrigatória do Ministério Público de Contas.

As normas do processo civil aplicam-se, por conseguinte, subsidiária e supletivamente ao processo de controle; fator que avança e aperfeiçoa a legitimidade dos processos que correm perante esta corte de contas.

II.C - DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS E DO PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE

Em regra, existe previsão específica das normas e regras para a realização dos atos, uma vez que sua observância garante segurança jurídica ao processo. Todavia, o **prestígio deve recair sempre sobre o mérito**, ou seja, a consecução de seu objetivo.

Essa ideia e preocupação são trazidas pelo **princípio da instrumentalidade das formas**, segundo o qual determinado ato processual é apenas um *instrumento* para o alcance da finalidade visada.

Nesse sentido, eventual vício em razão do descumprimento da forma prescrita em lei poderá não ser declarado nulo, desde que consiga alcançar o objetivo e não cause prejuízo às partes¹⁰:

¹⁰ DONIZETTI, Elpídio. **Novo Código de Processo Civil Comentado: análise comparativa entre o NCPC e o CPC/1973**, 3. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2018, p. 317.





*O princípio prevalente no direito processual é o da instrumentalidade das formas e dos atos processuais. (...) **Esse princípio viabiliza a possibilidade de considerar válido ato praticado de forma diferente da prescrita em lei, desde que atinja ele seu objetivo.** (grifou-se).*

A essência desse princípio, portanto, busca¹¹

*(...) aproveitar o ato viciado, permitindo-se a geração de seus efeitos, ainda que se reconheça a existência do desrespeito à forma legal. Pelo princípio da instrumentalidade das formas, ainda que a formalidade para a prática de ato processual seja importante em termos de segurança jurídica, visto que garante à parte que a respeita a geração dos efeitos programados por lei, não é conveniente considerar o ato nulo somente porque praticado em desconformidade com a forma legal. **O essencial é verificar se o desrespeito à forma legal para a prática do ato afastou-o de sua finalidade** (...). (grifou-se).*

Alguns dispositivos do código de processo civil fazem referência ao assunto, como se vê¹²:

*Art. 188. Os atos e os termos processuais independem de forma determinada, salvo quando a lei expressamente a exigir, **considerando-se válidos os que, realizados de outro modo, lhe preenchem a finalidade essencial.** (grifou-se).*

*Art. 277. Quando a lei prescrever determinada forma, o juiz **considerará válido o ato se, realizado de outro modo, lhe alcançar a finalidade.** (grifou-se).*

11 NEVES, Daniel Amorim Assumpção Neves. **Manual de Direito Processual Civil**. 9. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 201.

12 BRASIL, **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil, arts. 188 e 277.





Vale destacar, ainda, que um dos corolários da instrumentalidade das formas é o princípio da **fungibilidade** que “*consiste na possibilidade de admissão de um recurso interposto por outro, que seria o cabível... é um princípio de aproveitamento do recurso interposto erroneamente*”¹³.

De forma breve, esse preceito existe tanto no processo civil quanto, em maior grau, no processo administrativo, em que é chamado por alguns autores de “*princípio da informalidade*”¹⁴.

Sendo o processo de controle um ‘meio-termo’ entre o administrativo e o judiciário, não há dúvidas que o princípio da fungibilidade igualmente lhe se aplica; corolário que é do princípio da eficiência e economia processuais.

Nesta senda, valiosa a pontuação de Fredie Didier¹⁵:

Somente se deve nulificar um ato do procedimento ou o próprio procedimento se não for possível aproveitá-lo – do mesmo modo que a invalidação deve restringir-se ao mínimo necessário, mantendo-se incólumes partes do ato que possam ser aproveitados, por não terem sido contaminados.

O magistrado deve tentar aproveitar o ato processual ou o procedimento defeituoso.

Sob a ótica do princípio da instrumentalidade das formas e da fungibilidade, portanto, há possibilidade de aproveitamento dos atos processuais defeituosos

13 NUNES, Dierle. Novo Código de Processo Civil viabiliza hipóteses de fungibilidade recursal. **Consultor Jurídico**, 2015, p. 2. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/dierle-nunes-cpc-viabiliza-hipoteses-fungibilidade-recursal>.

14 “O princípio da informalidade significa que, dentro da lei, sem quebra da legalidade, pode haver dispensa de algum requisito formal sempre que sua ausência não prejudicar terceiros nem comprometer o interesse público”, *In*: FERRAZ, Sergio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 157

15 DIDIER JR, Fredie. **Curso de direito processual civil** (1). 22. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020. p. 515





igualmente no processo de controle, se for viável fazê-lo sem prejuízo às demais partes, a terceiros, e ao interesse público.

II.D - DA AÇÃO RESCISÓRIA E DA *QUERELA NULLITATIS*

É pacífico na doutrina que a **ausência de citação** é vício que causa a **nulidade da sentença**, a ser decretada a qualquer tempo, por se tratar de vício gravíssimo, ‘transrescisório’¹⁶:

A citação é uma condição de eficácia do processo em relação ao réu (art. 312, CPC) e, além disso, requisito de validade dos atos processuais que lhe seguirem (art. 239, CPC). A sentença, por exemplo, proferida em processo em que não houve citação, é ato defeituoso, cuja nulidade pode ser decretada a qualquer tempo, mesmo após o prazo de ação rescisória.

No entender do Superior Tribunal de Justiça, a ausência de citação impede a formação da relação processual, **atingindo a própria eficácia do processo em relação ao não-citado**¹⁷:

*PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DE LITISCONSORTE PASSIVO NECESSÁRIO. HABILITAÇÃO DOS HERDEIROS NECESSÁRIOS. REJEIÇÃO. CITAÇÃO DOS LITISCONSORTES. AUSÊNCIA. HIPÓTESE DE QUERELLA NULLITATIS. ARGÜIÇÃO POR SIMPLES PETIÇÃO. POSSIBILIDADE.
[...]*

16 DIDIER JR. op. cit. p. 743

17 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1105944/SC**, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 14/12/2010, DJe 08/02/2011.





4. No caso específico dos autos, em que a ação tramitou sem que houvesse citação válida do litisconsórcio passivo necessário, não se formou a relação processual em ângulo. Há, assim, vício que atinge a eficácia do processo em relação ao réu e a validade dos atos processuais subsequentes, por afrontar o princípio do contraditório. Em virtude disto, aquela decisão que transitou em julgado não atinge aquele réu que não integrou o polo passivo da ação. Por tal razão, a nulidade por falta de citação poderá ser suscitada por meio de ação declaratória de inexistência por falta de citação, denominada querela nullitatis, ou, ainda, por simples petição nos autos, como no caso dos autos.

5. Recurso especial provido. (grifou-se).

A arguição de nulidade do ato decisório proferido em processo ineficaz em relação ao não-citado pode ser feito, conseqüentemente, a qualquer tempo, uma vez que a ausência de citação não é *mero* vício, mas **um vício que**, além de impedir a angularização processual, **atinge princípios basilares do processo, como o direito ao contraditório, à não-surpresa, e à reação**¹⁸.

Ressalta-se, todavia, que a ausência de citação não acarreta, *de per se*, automaticamente, na nulidade da decisão e do processo. Isso porque mesmo este vício, gravíssimo, há de ser averiguado à luz do princípio *pas de nullité sans grief*; ou seja, o prejuízo há de ser demonstrado *in concreto*, podendo ser suprido pelo **comparecimento espontâneo** aos autos, mormente quando em fase contestatória.

É neste sentido que tem se posicionado o STJ¹⁹:

¹⁸ “O contraditório passou a ser dotado de conteúdo substancial que, ao exigir a participação dos sujeitos processuais durante todo o procedimento, garante o direito de influir no conteúdo das decisões judiciais, de terem os argumentos considerados e, por consequência, veda a prolação de decisão surpresa.” *In*: SANTOS, Welder Queiroz dos. **Direito processual civil: princípio do contraditório e vedação de decisão surpresa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. tópico 2.3.2.

¹⁹ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1625033/SP**, Rel. Ministro Paulo De Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 23/05/2017, DJe 31/05/2017.





RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. QUERELA NULLITATIS INSANABILIS. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DA AFRONTA AOS ARTS. 131 E 353 DO CPC. ATRAÇÃO DO ENUNCIADO 284/STF. COMPARECIMENTO ESPONTÂNEO DA PARTE RÉ NO CURSO DE ANTERIOR AÇÃO REIVINDICATÓRIA. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. HIPÓTESE QUE NÃO SE ENQUADRA DENTRE AQUELAS APTA À PROPOSITURA DA QUERELA NULLITATIS.

1. A "querela nullitatis insanabilis" constitui medida voltada à excepcional eiva processual, podendo ser utilizada quando, ausente ou nula a citação, não se tenha oportunizado o contraditório ou a ampla defesa à parte demandada.

*2. Alegação de nulidade de citação que restou superada na ação em que prolatadas as decisões que, agora, pretende-se sejam desconstituídas. 3. **Reconhecimento do comparecimento espontâneo da parte demandada, que deixou transcorrer "in albis" o prazo para contestação, mesmo tendo adentrado no processo para suscitar a falha de cientificação e, ainda, impugnar a concessão da tutela antecipada.***

4. Inexistência de substrato para o reconhecimento da nulidade ou ausência de citação apta ao ajuizamento de "querela nullitatis insanabilis".

5. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO. (grifou-se).

Inclusive, é de tamanho interesse processual, que tal vício seja apontado e corrigido, que o STJ permite que seja feita por meio de simples petição²⁰:

PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DE LITISCONSORTE PASSIVO NECESSÁRIO. HABILITAÇÃO DOS HERDEIROS NECESSÁRIOS. REJEIÇÃO. CITAÇÃO DOS LITISCONSORTES. AUSÊNCIA. HIPÓTESE DE QUERELLA

20 BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1105944/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/12/2010, DJe 08/02/2011.





NULITATIS. ARGÜIÇÃO POR SIMPLES PETIÇÃO. POSSIBILIDADE.

[...]

2. O art. 485 em comento não cogita, expressamente, da admissão da ação rescisória para declaração de nulidade por ausência de citação, pois não há que se falar em coisa julgada na sentença proferida em processo em que não se formou a relação jurídica apta ao seu desenvolvimento. É que nessa hipótese estamos diante de uma sentença juridicamente inexistente, que nunca adquire a autoridade da coisa julgada. Falta-lhe, portanto, elemento essencial ao cabimento da rescisória, qual seja, a decisão de mérito acobertada pelo manto da coisa julgada. Dessa forma, as sentenças tidas como nulas de pleno direito e ainda as consideradas inexistentes, a exemplo do que ocorre quando proferidas sem assinatura ou sem dispositivo, ou ainda quando prolatadas em processo em que ausente citação válida ou quando o litisconsorte necessário não integrou o polo passivo, não se enquadram nas hipóteses de admissão da ação rescisória, face a inexistência jurídica da própria sentença porque inquinada de vício insanável.

3. Apreciando questão análoga, atinente ao cabimento ou não de ação rescisória por violação literal a dispositivo de lei no caso de ausência de citação válida, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça já se posicionaram no sentido de que o vício apontado como ensejador da rescisória é, em verdade, autorizador da querela nullitatis insanabilis. Precedentes: do STF - RE 96.374/GO, rel. Ministro Moreira Alves, DJ de 30.8.83; do STJ - REsp n.

62.853/GO, Quarta Turma, rel. Min. Fernando Gonçalves, unânime, DJU de 01.08.2005; AR .771/PA, Segunda Seção, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior DJ 26/02/2007.

4. No caso específico dos autos, em que a ação tramitou sem que houvesse citação válida do litisconsórcio passivo necessário, não se formou a relação processual em ângulo. Há, assim, vício que





atinge a eficácia do processo em relação ao réu e a validade dos atos processuais subsequentes, por afrontar o princípio do contraditório. Em virtude disto, aquela decisão que transitou em julgado não atinge aquele réu que não integrou o polo passivo da ação. Por tal razão, a nulidade por falta de citação poderá ser suscitada por meio de ação declaratória de inexistência por falta de citação, denominada querela nullitatis, ou, ainda, por simples petição nos autos, como no caso dos autos.

5. Recurso especial provido. (grifou-se).

De todo modo, o **instrumento de impugnação** de eventual nulidade pode ser tanto a **querela nullitatis**, quanto a **ação rescisória**, a depender das circunstâncias do caso concreto.

Entretanto, ainda que exista certa similaridade entre as duas ações, importante registrar que não se pode confundir a *querela nullitatis* com a ação rescisória, isso porque a primeira distingue-se da última “não só pela hipótese de cabimento, mais restrita, mas também **por não estar sujeita a prazo**”²¹.

Dessa forma, conquanto os vícios rescisórios possam se ‘convalidar’ com o tempo²², por motivos de segurança jurídica²³, **isto não ocorre com os vícios transrescisórios**, que podem ser impugnados independentemente do prazo da rescisória²⁴:

Tendo em conta a gravidade dessa violação [...] – a possibilidade de arguir a inexistência da citação, ou a sua invalidade, quando o processo correu à revelia da parte, deve ser reconhecida, a

21 DIDIER JR. **Curso de direito processual civil** (3). 18. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2021. p. 727

22 RITCE: Art. 251. [...] § 3º. O direito de pedir rescisão de acórdão se extingue em 2 (dois) anos, contados da data da irrecorribilidade da deliberação.

23 “A fixação de um lapso temporal para o seu exercício atende a um imperativo ligado ao princípio da segurança jurídica, e mais especificamente referente à necessidade de estabilidade das relações sociais”, In: MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Ação rescisória: do juízo rescindente ao juízo rescisório**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 265

24 MARINONI; MITIDIERO. op. cit. p. 38-39





todos, por ação autônoma – isto é, mediante querela nullitatis insanabilis.

Mesmo assim, é importante destacar que o STJ reconhece fungibilidade entre a *querela nullitatis* e a ação rescisória:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO VERIFICADA. AÇÃO RESCISÓRIA. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DE LITISCONORTE PASSIVO NECESSÁRIO. HIPÓTESE DE QUERELA NULLITATIS. REMESSA DOS AUTOS AO JUÍZO COMPETENTE.

[...]

3. Apesar de imprópria a ação rescisória intentada e da incompetência desta Corte para apreciar e julgar a matéria, verifica-se que foi instalado o litígio, com a citação da parte ex adversa para ofertar contestação, oportunidade na qual a ré, além de suscitar questões preliminares referentes ao cabimento da ação rescisória, apresentou defesa das questões de mérito, postulando a manutenção do acórdão que a autora intentou rescindir. Oportunizou-se, ainda, às partes a produção de prova, e, após o saneamento do feito, abriu-se prazo para apresentação de razões finais, seguindo-se a intervenção do Ministério Público Federal, que opinou pela procedência do pedido.

*4. Com esse panorama de desenvolvimento do processo, tendo a finalidade dos referidos atos aqui praticados sido alcançada, o aproveitamento desses atos na eventual ação declaratória de inexistência de citação não apresenta prejuízo para qualquer das partes. Por tal razão, **permite-se a aplicação ao caso dos princípios da instrumentalidade das formas e do aproveitamento racional dos atos processuais, que norteiam o sistema das nulidades no direito brasileiro, incidindo as normas insertas nos arts. 244 e 249, §§ 1º e 2º, do CPC.***

5. Impende considerar, ainda, que a simples extinção do processo sem resolução do mérito fundada na inadmissão da ação





rescisória, com o arquivamento dos presentes autos, configura, como bem exposto nos presentes embargos de declaração, desrespeito aos princípios da celeridade e economias processuais, pois o não aproveitamento dos atos processuais validamente praticados na nova ação a ser iniciada no juízo competente demandará maior dispêndio de tempo e atividade jurisdicional, ainda mais em se tratando de ação rescisória iniciada em abril de 1997.

6. Demonstra-se, portanto, oportuna a mitigação do rigor formal, a fim de se autorizar o aproveitamento dos atos processuais aqui praticados. Sendo assim, cabível o envio dos presentes autos ao Juízo Federal da Seção Judiciária em Recife, no Estado de Pernambuco, a fim de que a presente ação seja reautuada como ação declaratória de inexistência de citação.

7. Embargos de declaração acolhidos, sem efeitos infringentes²⁵.

Primoroso, nesta senda, ante a gravidade do vício transrescisório, que se assegure aos jurisdicionados do Tribunal de Contas igual oportunidade de impugnar processos em que houve vício ou inexistência de citação. Diga-se isto até para fins de prestigiar o próprio processo de controle, evitando que seja necessário que a parte judicialize e coloque em xeque o processo de controle, diminuindo sua credibilidade institucional.

Quanto à regulação da matéria, nota-se que a **ação rescisória** é disciplinada pelo art. 251 do **regimento interno** do TCE/MT e uma de suas hipóteses de cabimento é a falta ou defeito de citação²⁶:

Art. 251. À parte, ao terceiro juridicamente interessado e ao Ministério Público de Contas é atribuída legitimidade para

²⁵ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **EDcl nos EDcl na AR nº 569/PE**, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 24/08/2011, DJe 30/08/2011.

²⁶ BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Resolução nº14**, de 02 de outubro de 2007. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas, nos termos da Lei Complementar 269, de 29 de janeiro de 2007 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, art. 251.





propor Pedido de Rescisão de Acórdão e de julgamento singular atingidos pela irrecorribilidade, quando:

I. A decisão tenha sido fundada em prova cuja falsidade foi demonstrada em sede judicial;

II. Tenha ocorrido a superveniência de novos elementos de prova capazes de desconstituir os anteriormente produzidos;

III. Houver erro de cálculo ou erro material;

IV. Tenha participado do julgamento do feito Conselheiro ou Conselheiro Substituto alcançado por causa de impedimento ou de suspeição;

V. Violar literal disposição de lei;

*VI. **Configurada a nulidade processual por falta ou defeito de citação.** (grifou-se).*

Ademais, o art. 253 da mesma normativa dispõe sobre o rito a ser observado, sendo que a petição deverá ser sorteada eletronicamente a um dos conselheiros²⁷:

Art. 253. Devidamente protocolado e autuado, o pedido de rescisão será sorteado eletronicamente a um Conselheiro, não podendo recair o sorteio sobre o relator ou revisor do processo originário. (Nova redação do caput do artigo 253 dada pela Resolução Normativa nº 03/2021).

Parágrafo único. Havendo irregularidade sanável no pedido de rescisão, o Conselheiro relator poderá facultar ao interessado a sua regularização, mediante julgamento singular publicado no Diário Oficial de Contas com fixação de prazo. (Nova redação do parágrafo único, do artigo 253 dada pela Resolução Normativa nº 03/2021).

27 BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Resolução nº 14**, de 02 de outubro de 2007, art. 253.





Já a *querela nullitatis*, apesar de não haver previsão no regimento interno deste Tribunal, é de se considerar que é assente na doutrina e na jurisprudência dos tribunais sua ocorrência e possibilidade, como exposto acima, especialmente pelos julgados do STJ.

Diante disso, ante as peculiaridades próprias da processualística de controle (ausência de verdadeiro duplo grau de jurisdição, número limitado de relatorias, etc.), é **salutar que eventual ação de *querela nullitatis* seja instruído e julgado de forma análoga ao pedido de rescisão, já previsto no RITCE**. A única ressalva a ser feita é, claro, a inaplicabilidade do prazo de 2 anos previsto no § 3º do art. 251 do regimento²⁸.

De toda forma, em sendo proposta a *querela* ou a ação rescisória, ao relator competirá o juízo de admissibilidade e a instrução do feito, cuja decisão final compete ao pleno do TCE-MT, na forma do art. 29, inciso VII, do RITCE²⁹, bem como deverá ser seguido o trâmite já previsto no RITCE no que se refere à ação rescisória.

III - DO CASO CONCRETO – PEDIDO DE NULIDADE A SER RECEBIDO COMO PEDIDO DE *QUERELA NULLITATIS*

In concreto, trata-se de **pedido de reconsideração** protocolado administrativamente pelo inventariante legal do espólio de Quidauguro Marino Santos da Fonseca, argumentando *i) a irregularidade do ato citatório para apresentação de defesa na tomada de contas*, acarretando sua nulidade, e *ii) violação aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório*.

28 “Art. 251 [...] § 3º. O direito de pedir rescisão de acórdão se extingue em 2 (dois) anos, contados da data da irrecorribilidade da deliberação”. BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Resolução nº14**, DE 02/10/2007. Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas, nos termos da Lei Complementar 269, de 29 de janeiro de 2007 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, art. 251.

29 BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. **Resolução nº14**, de 02 de outubro de 2007, art. 29, inciso VII.





Constata-se que a alegação de nulidade foi protocolada por simples petição em janeiro de 2021 (doc. digital 1604/2021), enquanto a certidão no feito atestando o decurso do prazo para interposição de recurso é de 19 de fevereiro de 2020 (doc. digital nº 6669/2020).

Com efeito, observa-se, numa análise preliminar, que o requerimento está dentro do prazo do §3º do art. 251 do RITCE.

Com isso e ante a gravidade dos vícios que são alegados, verifica-se que não há prejuízo algum no recebimento da petição. Dessa maneira, **deverá ser recebida na forma regimental e com especial atenção ao prazo e de acordo com as normas aplicáveis à situação.**

Logo, há de se convertê-lo em petição inicial de pedido, seja de rescisão, seja de *querela nullitatis*, **seguindo os trâmites gerais**, ou seja, procedendo-se ao sorteio de relator nos termos do art. 253 do RITCE, e ao posterior julgamento pelo tribunal pleno, na forma do art. 29, inciso VII.

Sublinha-se, por fim, que este parecer não adentrou no mérito do pedido, mas apenas tratou de questões formais que ladeiam o seu recebimento, eis que **competete apenas ao relator sorteado realizar o juízo de admissibilidade** do pedido³⁰, e **a este e aos demais membros do tribunal pleno realizar o seu juízo de mérito.**

IV - CONCLUSÃO

EX POSITIS, sugere-se que:

- a) o pedido de nulidade **seja recebido na forma regimental** e com especial atenção ao prazo e de acordo com as normas aplicáveis à situação;

30 Com a ressalva da impossibilidade de inadmiti-la com base apenas no art. 251, § 3º, do RITCE.





b) que seja **sorteado**, nos termos do art. 253 do RITCE, e ao posterior julgamento pelo tribunal pleno, na forma do art. 29, inciso VII;

c) que **sejam observados os impedimentos legais**, incluindo o do juízo relator.

Ressalta-se que o parecer se restringiu a analisar o processo sob o aspecto jurídico, não adentrando nas questões de conveniência e oportunidade.

É o parecer que submeto à consideração do Excelentíssimo Presidente desta Corte de Contas.

Cuiabá-MT, 27 de julho de 2021.

(assinatura digital)

Grhegory Paiva Pires Moreira Maia
Consultor Jurídico Geral

