



PROCESSO Nº : 4842-9/2008

INTERESSADO : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE MATO GROSSO

ASSUNTO : CONTAS ANUAIS REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2007

RELATOR : CONSELHEIRO ALENCAR SOARES

PARECER Nº 4061/2010

(COM INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE)

Versam os autos sobre as contas anuais de 2007 da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso, gestão da Sra. Helydora Carolyne Almeida Rotini, julgadas Regulares com recomendações e determinações legais por meio do Acórdão n. 2.254 de 16/12/2008.

Dentre as determinações constantes do referido Acórdão, consta a devolução aos cofres públicos do Estado, a ser realizada por cada um dos membros da Defensoria Pública, com recursos próprios, dos valores referentes à irregularidade nº 27 do relatório, que se refere ao pagamento indevido de anuidade da OAB do exercício de 2007 de 73 advogados pertencentes ao quadro de pessoal da Defensoria Pública, no valor de R\$ 39.420,00 equivalentes a 1.460,54 UPF's/MT.

De acordo com os documentos acostados aos autos, fora recolhido o valor equivalente a 1.314,46 UPF's, restando o valor de 146,08 UPF's a ser recolhido.



Notificado sobre a diferença a ser recolhida, o Defensor Público Geral do Estado informa que foi publicada no DOE, a Lei 9.243, de 18/11/2009, que dispõe sobre o pagamento de anuidade da Ordem dos Advogados do Brasil pela Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso aos Defensores Públicos em efetivo exercício, com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2007.

O relatório técnico de fls. 2599/2600/TCE-MT concluiu que, por conta da edição dessa lei, o saldo remanescente não é mais exigível, em razão do princípio da legalidade ao qual a Administração Pública está adstrita, podendo o processo ser arquivado. Já em relação ao débito já constituído e ressarcido ao erário, o mesmo é legítimo, tendo em vista que inexistia lei que autorizasse o Estado a efetuar o pagamento das anuidades à OAB.

Sugeriu-se portanto o arquivamento dos autos.

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas para exame e Parecer.

É o relatório.



PRELIMINARMENTE:

**Da inconstitucionalidade do art. 3º, da Lei nº 9.243, de 18/11/2009 em face do
art. 5º, XXXVI, da CF/88**

A análise da questão está diretamente relacionada com a aplicabilidade ou não do artigo 3º da Lei nº 9.243, de 14/11/2009, que necessariamente precisa ser ultrapassada, para que possamos determinar os efeitos desta norma em relação ao processo *sub examen*.

Na verdade, torna-se imperioso que este Egrégio Tribunal de Contas reconheça a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 9.243, de 14/11/2009, e determine o imediato recolhimento aos cofres públicos do Estado, o valor equivalente a 146,08 UPF's.

Tal valor resta pendente de recolhimento, e decorre da determinação constante do Acórdão n. 2.254 de 16/12/2008, que imputou a cada um dos membros da Defensoria Pública, com recursos próprios, o recolhimento dos valores referentes à irregularidade nº 27 do relatório, que se refere ao pagamento indevido de anuidade da OAB do exercício de 2007 de 73 advogados pertencentes ao quadro de pessoal da Defensoria Pública

A prerrogativa da apreciação da constitucionalidade das leis e atos do Poder Público imputada aos Tribunais de Contas é reconhecida pela jurisprudência do Colendo Supremo Tribunal Federal, nos termos da Súmula nº 347, in verbis:



Súmula 347 do STF. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do Poder Público.

O incidente de inconstitucionalidade é previsto no art. 51 da Lei Orgânica deste Egrégio Tribunal de Contas, bem como no art. 239 de seu Regimento Interno.

O art. 51 da Lei 269/2007, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso estabelece que “se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito, for verificada a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, o relator submeterá os autos à discussão do Tribunal Pleno”

Da mesma forma, o art. 239 do Regimento Interno do TCE (Resolução nº 14/2007), dispõe que “se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito, o Conselheiro relator verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, depois de notificado o responsável e diante da permanência da inconstitucionalidade, os autos serão remetidos à apreciação plenária para pronunciamento de mérito, podendo ser declarados inaplicáveis a norma ou ato, total ou parcialmente”.

É o caso dos autos.



DA IRRETROATIVIDADE DAS LEIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, no seu art. 5º, XXXVI, preconiza: "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada."

O ato jurídico perfeito e a coisa julgada, são elementos criadores de direito adquirido. Entende-se por direito adquirido aquele que já se incorporou ao patrimônio de seu titular, em face da ocorrência de fato idôneo que produziu a consequência da norma vigente ao tempo desse fato, de modo que nem lei nova, fato posterior ou nova interpretação diversa da anterior possam alterar tal situação jurídica.

Assim lecionou o jurista Francisco Campos¹:

O princípio da irretroatividade é indispensável à segurança das relações jurídicas, e, portanto, da sociedade, cuja organização se baseia no direito [...] Se a retroatividade fosse proclamada como regra, o direito deixaria de ser um fato de organização social, para tornar-se em um elemento de incerteza, confusão e anarquia. O mundo jurídico, que é essencialmente o mundo da segurança e da ordem, se baseia, além do postulado da justiça, nos dois postulados **da certeza e da duração**. (Grifamos).

¹CAMPOS, Francisco, *apud* SERPA LOPES. *Lei de Introdução ao Código Civil Comentada*, editora A Noite, p. 232.



Da análise do instituto “lei” em sua essência, fácil constatar-se que não é compatível com a possibilidade de vigência retroativa. A lei nada mais é do que um retrato da vontade da sociedade, por conseguinte, enquanto perdura uma lei que disciplina determinada matéria, pode presumir-se que a vontade da sociedade era de que aquela normatização fosse a aplicável ao tema tratado.

Quando é aprovada nova lei versando sobre matéria anteriormente disciplinada de forma diversa, pode-se concluir que a vontade da sociedade é que, somente a partir daquele momento, recebesse aquele tema nova normatização.

E não poderia ser de outra forma, pois um dos objetivos do Direito é o de garantir a “segurança jurídica”, posto que disciplina as relações de forma a possibilitar uma previsibilidade em relação a circunstâncias futuras, o que efetivamente não ocorreria caso pudesse uma norma retroagir.

A retroatividade é tema de tal excepcionalidade, no Direito Pátrio, que é tratada tão somente em âmbito constitucional, e a Constituição de 1988 somente a permite em relação à lei penal que seja mais benigna ao réu.

Portanto, não havendo possibilidade constitucional de retroatividade, exceto em relação à lei penal mais benigna, jamais poderia se entender que a Constituição admite a retroatividade das leis em geral.

Como a retroatividade é a vigência da lei no passado, pode-se afirmar categoricamente que nem sequer a lei penal mais benigna é capaz de retroagir, devendo nesse sentido ser interpretada a menção expressa do texto constitucional.



Uma lei penal mais benigna produz tão-somente efeitos futuros, alcançando todavia as situações pendentes. Ou seja, determinada pessoa que tenha efetivamente cumprido toda a pena à qual foi condenada, em virtude de prática de ato que posteriormente deixou de ser considerado ilícito, não tem qualquer direito à indenização, direito que se lhe seria assegurado caso efetivamente fosse retroativa a lei penal mais benigna.

Pode-se concluir portanto, que não existe no Direito Pátrio qualquer retroatividade, inclusive no âmbito penal. Às leis penais aplica-se tão somente o que o STF denomina de “retroatividade mínima”, leis penais mais benignas produzem efeitos futuros em relação a fatos passados, mas nunca produzem efeitos pretéritos.

Consequentemente não se reveste de consonância com o ordenamento constitucional vigente qualquer norma que prescreva vigência retroativa, excetuando-se a norma penal, cuja “retroatividade” se dá tão-somente com efeitos futuros, alcançando todavia fatos ocorridos anteriormente à sua vigência.

Nesse sentido, a lição do saudoso Caio Mário da Silva Pereira²,

Quando uma lei entra em vigor, revogando ou modificando outra, sua aplicação é para o presente e para o futuro. Não seria compreensível que o legislador, instituindo uma qualquer normação, criando um novo instituto, ou alterando a disciplina da conduta social, fizesse-o com os

2 *Instituições de Direito Civil*, vol. I, Ed. Forense, 20ª ed., pag. 137.



olhos voltados para o tempo pretérito e pretendesse ordenar o comportamento para o decorrido.

Corroborando deste entendimento, a Corte Maior de Contas, em decisão sobre a aposentadoria e contagem de tempo, chancelou o entendimento de que **a norma dispõe para o futuro e não retroativamente**, pois as regras em vigor nos mais variados sistemas jurídicos do mundo moderno se fundamentam na irretroatividade das leis³.

Não sendo cabível a retroatividade de leis mesmo quando houver previsão expressa em seu corpo, não merece sequer muitos comentários o absurdo manifestado na Lei 9.243, de 18 de novembro de 2009, que em seu art. 3º dispõe que seus efeitos serão retroativos a 1º de janeiro de 2007, eis que no mesmo artigo expressamente se fez constar a impossibilidade de vigência retroativa ao dispor que “esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Porém, apesar de parecer claro e assente em nosso ordenamento jurídico o princípio da irretroatividade das leis, há quem sustente que a lei nova se presume melhor, e por isto deve retroagir. Entretanto, mesmo os adeptos deste entendimento são unânimes em admitir os limites constitucionais da preservação do ato jurídico perfeito, da coisa julgada e do direito adquirido. Analisaremos a seguir este entendimento com mais detalhes.

3Cf. Processo TC – O14. 927/99-3. Decisão 41/502 – 1ª Câmara, Ministro presentes: Presidente Walton Alencar Rodrigues, Relator Iran Saraiva e Lincoln Magalhães da Rocha e Auditores: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Benquerer Costa, publicado na DOU de 13-3-2002, *apud* Boletim de Direito Administrativo, Editora NDJ 11, de novembro de 2002, p. 913 e segs. São Paulo. O Relator adotou, in integris, como relatório a Instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Recursos.



DA POSSIBILIDADE DE RETROATIVIDADE

É preciso ter em mente que quando se diz que a lei nova se presume melhor, e por isto deve prevalecer sobre a lei antiga, prestigia-se o valor justiça, porque se presume que a ordem jurídica, em sua permanente evolução, busca realizar esse importante valor da humanidade. Nessa busca, porém, não se pode destruir a segurança, valor igualmente importante.

Por isto, para promover o equilíbrio entre esses dois valores, é que existem os princípios do denominado Direito Intertemporal.

Em princípio, o fato rege-se pela lei em vigor na data de sua ocorrência, é a regra "*tempus regit actum*". Esta é a regra geral do Direito intertemporal. É assim porque a incidência da lei é imediata e inexorável. Se a lei está em vigor, portanto apta para incidir, e o fato nela previsto ocorre, dá-se a incidência, vale dizer, o fato ganha imediatamente a significação jurídica que a lei vigente lhe atribui.

A lei aplica-se a efeitos de fatos ocorridos antes do início de sua vigência apenas quando: a) pela natureza da situação regulada deva ser assim; e b) quando o legislador assim determine expressamente. Observado, neste último caso, o limite constitucional.

Como já mencionado acima, o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal de 1988 preconiza: "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada."



É importante para a análise deste caso concreto, estabelecer as definições destes institutos.

O **ato jurídico perfeito** é entendido como aquele já consumado segundo a norma vigente ao tempo em que se efetuou, produzindo seus efeitos jurídicos, uma vez que o direito gerado foi exercido. É, pois, o ato plenamente constituído, cujos requisitos se cumpriram na pendência da lei anterior.

É importante salientar que, se a norma constitucional e o art. 6º da LICC não resguardassem o ato jurídico perfeito, haveria destruição de direitos subjetivos, formados sob o império da antiga norma, o que poderia culminar em prejuízo aos interesses legítimos de seus titulares e em consequente caos social.

Ressalte-se, ademais, que a segurança do ato jurídico perfeito é um modo de garantir o direito adquirido pela proteção que se concede ao seu elemento gerador.

O **direito adquirido** abrange, sobretudo, os direitos que seu titular ou alguém por ele possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo prefixado ou condição preestabelecida, inalterável ao arbítrio de outrem. São eles direitos definitivamente incorporados ao patrimônio e à personalidade de seu titular, sejam os já realizados, sejam os que tão-somente dependem de um prazo para o seu exercício. A lei nova não pode, em hipótese alguma, atingi-los.

Dessarte, sendo o direito adquirido originário de um fato idôneo a produzi-lo segundo os preceitos da lei vigente ao tempo em que ocorreu, e incorporado efetivamente ao patrimônio individual, a lei não pode ofendê-lo.



Segundo R. Limongi França, conclui-se que o direito adquirido é o “limite da atuação da regra do efeito imediato da lei nova”.

Por último, a lei prevê a intangibilidade da **coisa julgada** que é um fenômeno processual consistente na imutabilidade e indiscutibilidade da decisão judicial, posta ao abrigo dos recursos, então, definitivamente preclusos. Ela é, assim, inatingível por uma lei posterior, seja ela material, seja formal.

No caso *sub examen*, a retroatividade da lei 9.243, estabelecida em seu art. 3º foi utilizada como justificativa para o não cumprimento integral da obrigação determinada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, no julgamento das contas anuais da Defensoria Pública, exercício de 2007.

Como já explicitado acima, restam pendentes de recolhimento aos cofres públicos do Estado, o valor equivalente a 146,08 UPF's.

Tal valor resta pendente de recolhimento, e decorre da determinação constante do Acórdão n. 2.254 de 16/12/2008, que imputou a cada um dos membros da Defensoria Pública, com recursos próprios, o recolhimento dos valores referentes à irregularidade nº 27 do relatório, que se refere ao pagamento indevido de anuidade da OAB do exercício de 2007 de 73 advogados pertencentes ao quadro de pessoal da Defensoria Pública.

Quando notificado por esta Corte para que se manifestasse acerca da diferença constada pela equipe técnica, o gestor daquele órgão, Sr. Djalma Sabo Mendes Júnior alegou que “por conta do advento da lei supramencionada, entendo não mais persistir os motivos iniciais do processo em comento, razão pela qual desde já solicito seu arquivamento com as devidas baixas de estilo”.



Com a devida *vênia*, tal entendimento nos parece absolutamente equivocado. Diante de todos os fundamentos acima expostos, é imperioso concluir-se que a retroatividade prevista na lei ora analisada não pode atingir a obrigação determinada no Acórdão nº 2254/2008, publicado no DOE-MT em 18/12/2008 (fls. 2449-2450).

Isto porque estamos diante de uma obrigação traduzida em **coisa julgada**, um núcleo preservado pelo constituinte, e que jamais pode ser alterado por uma lei posterior (cfme. Art. 5º, XXXVI, CF/88).

Temos ciência de que alguns juristas entendem que a coisa julgada a que se refere o artigo 5º, XXXVI, da Carta Magna é, como conceitua o § 3º do artigo 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, a decisão judicial de que já não caiba recurso, e não a denominada coisa julgada administrativa.

Discordamos deste entendimento. Mas de qualquer sorte, não é pacífico o entendimento de que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas fazem coisa julgada administrativa. Esse tema apresenta algumas nuances que a primeira vista parecem um pouco complexas. Em vista disso, analisaremos este ponto separadamente, e não pretendemos aqui esgotá-lo, mas tão somente trazer alguns esclarecimentos que nos parecem fundamentais para o deslinde do caso.

A NATUREZA JURÍDICA DA DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Os Tribunais de Contas constam da seção que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária do capítulo sobre o Poder Legislativo tanto da Constituição Federal de 1988, como na Constituição do Estado de Mato Grosso. A Constituição Federal, em particular, ampliou as funções desempenhadas



pelas Cortes de Contas, acrescentando os critérios de legitimidade, economicidade e razoabilidade aos de legalidade e regularidade.

Quanto ao papel desempenhado pelos Tribunais de Contas, vale lembrar o texto reiteradamente consagrado pelas Constituições brasileiras: o controle externo da Administração Pública é função afeta ao Poder Legislativo, que a exerce com o auxílio do Tribunal de Contas.

Cumpre, desde logo, afastar a associação da expressão auxílio com a ideia de subordinação.

No sentido do texto, pronunciou-se o STF na ADIN (ML) N. 1.140-5, Rel. Min. Sydney Sanches:

"Não são, entretanto, as Cortes de Contas órgãos subordinados ou dependentes do Poder Legislativo, tendo em vista que dispõem de autonomia administrativa e financeira, nos termos do art. 73, caput, da Constituição Federal, que lhes confere as atribuições previstas em seu art. 96, relativas ao Poder Judiciário."

No entanto, definir a natureza jurídica dos Tribunais de Contas representou um desafio, já que a teoria clássica da tripartição dos poderes não reserva espaço aos órgãos e instituições autônomas, o que levou juristas do calibre de Pontes de Miranda, Seabra Fagundes, Castro Nunes a lhe darem o rótulo de "sui generis"⁴.

4 CITADINI, Antônio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*. Max Limonad, São Paulo, 1995, p. 31.



De acordo com Fernando G. Jayme⁵, esta definição não pode prevalecer por não esclarecer a verdadeira essência jurídica do Tribunal de Contas.

A definição mais apropriada, segundo o autor, e a qual nos filiamos, é a de Frederico Pardini⁶, que o define como "órgão especial de destaque constitucional".

O Tribunal de Contas não está subordinado a nenhum dos Poderes do Estado, gozando de autonomia administrativa e funcional, com competências exclusivas, constitucionalmente estabelecidas. O vínculo existente entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo é apenas operacional, de apoio à fiscalização política.

O Tribunal de Contas, no exercício de seu *mister* Constitucional, deve observar os princípios que presidem a Administração Pública (moralidade, legalidade, publicidade, impessoalidade e eficiência) como decorrência de princípios democráticos e constitucionais, promovendo o julgamento da responsabilidade administrativa e patrimonial dos ordenadores de despesa.

Do exame das competências constitucionalmente determinadas ao Tribunal de Contas, percebe-se que este possui funções administrativas de fiscalização, e jurisdicionais especiais no julgamento das contas dos responsáveis por recursos públicos.

5 JAYME Fernando G. Tribunal de Contas: jurisdição especial e a prova no procedimento de julgamento de contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1999/03/-sumario?next=7. Acesso em 10/06/2010.

6 PARDINI, Frederico. *Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional*, Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da UFMG, 1997, p. 159. *Apud* JAYME Fernando G., *op. cit.*



É importante lembrar que o entendimento de que o Tribunal de Contas exerce função jurisdicional há quase quatro décadas já era reconhecido pelos Tribunais de Contas⁷.

Pontes de Miranda⁸ afirmava que "julgar as contas está claríssimo no texto constitucional. Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz rejulgue depois".

Um dos maiores administrativistas brasileiros, Seabra Fagundes⁹, reconhecia que a atribuição dos Tribunais de Contas de julgar contas públicas

"implica, sem dúvida, em investi-lo no parcial exercício da função judicante. O seu pronunciamento, embora restrito em amplitude, porque limitado ao aspecto contábil (o criminal fica à Justiça comum), é conclusivo. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para reexaminá-lo".

De mesmo jaez é o ensinamento do brilhante Castro Nunes¹⁰, ministro do Supremo Tribunal Federal:

7 Em 1959, reuniram-se em São Paulo no 1º Congresso de Tribunais de Contas do Brasil, tendo sido aprovada resolução de seguinte teor: "Resolução n. 02 – Eficácia da Execução do Controle Financeiro (...) 1º - Os Tribunais de Contas funcionam como Tribunais de Justiça, no julgamento dos processos de tomada de contas; suas decisões devem ter força operante, em todos os casos sujeitos à sua alçada, sobretudo quando dos seus efeitos resultarem ressarcimento a favor da Fazenda Pública." In Anais do 1º Congresso de Tribunais de Contas do Brasil, 1º vol., São Paulo, 21 a 26 de abril de 1959, p. 646. *Apud* JAYME Fernando G., *op. cit.*

8 Comentários à Constituição de 1946, II/95. *Apud* JAYME Fernando G., *op. cit.*

9 *Apud* Anais do 1º Congresso de Tribunais de Contas do Brasil, 2º vol., p. 782, tese do Conselheiro Carlos Casimiro Costa. *Apud* JAYME Fernando G., *op. cit.*

10 CASTRO NUNES, *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, Revista Forense, Rio de Janeiro, 1943, p. 31. *Apud* JAYME Fernando G., *op. cit.*



"A jurisdição de contas é o juízo constitucional das contas. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição para julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. O Judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para as rever, para apurar o alcance dos responsáveis, para os liberar. Essa função é 'própria e privativa' do Tribunal de Contas".

Importante destacar que foi a Lei Maior que deu a competência para julgar as contas a uma Corte, devidamente instrumentalizada e tecnicamente especializada.

Embora não haja posicionamento pacífico, boa parte dos estudiosos reconhece aos Tribunais de Contas o exercício da função jurisdicional, afirmando, de acordo com o art. 73 da Constituição Federal, que a Corte de Contas tem "jurisdição em todo território nacional" e lhe compete exercer as atribuições estabelecidas no Texto Constitucional e em sua Lei Orgânica, razão pela qual, "suas decisões são obrigatórias para os órgãos administrativos"¹¹ e "não se pode negar o caráter contencioso de seus julgados, em questões para as quais possuem competência a eles conferida constitucionalmente"¹².

11 LEAL, Victor Nunes. *Valor das decisões do Tribunal de Contas in* RDA 12/418-431.

12 AFFONSO, Sebastião Baptista. *Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas in* RTCERJ 32/23-29.



Tem-se, então, que a jurisdição de contas é o juízo constitucional e especial das despesas e das receitas públicas privativo dos Tribunais de Contas, instituídos pela Constituição, para fiscalizar, apreciar e julgar os atos e fatos relacionados com dinheiros, bens e valores públicos, e, em razão de tal condição, o egrégio Supremo Tribunal Federal – STF¹³, reiteradamente, tem proclamado a função jurisdicional dessas instituições (RTJ 65/500, 63/432, 50/215, 49/376; 48/353; 47/654; 45/756, 38/245, 34/410, 14/96), declarando, na mesma linha:

A revogação ou anulação pelo Poder Executivo de ato aprovado pelo Tribunal de Contas não produz efeitos antes da apreciação pelo Tribunal (Súmula n. 6, do STF).

As decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal (RE N. 55.821, in RTJ 43/151)

Salvo ilegalidade, é do Tribunal de Contas a competência exclusiva para julgamento de contas dos responsáveis por haveres públicos" (RF 226/81).

Diante destes fundamentos, a outra conclusão não se pode chegar senão a de que a competência para o julgamento das contas dos responsáveis por haveres públicos é exclusiva do Tribunal de Contas, e portanto sua decisão faz coisa julgada.

¹³ No STF, prevalece ainda hoje a jurisprudência no sentido de que os Tribunais de Contas exercem julgamentos técnicos de contas e somente sob esses aspectos devem ser respeitadas suas deliberações pelo Poder Judiciário (RTJ 132/1034 e RTJ 141/3-791), sendo também essa a interpretação que se pode extrair das decisões recentes do STJ, que, justamente, se reportam aos julgados anteriores do STF (RSTJ 30/396).



Se tal decisão não pode sequer ser atacada pelo Poder Judiciário¹⁴, como acima explicitamos, quiçá pelo Poder Legislativo através de uma lei com supostos efeitos retroativos.

Trazendo este raciocínio para o caso concreto, é impossível admitir que uma decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, quando do julgamento das contas anuais da Defensoria Pública do Estado, exercício de 2007, não seja integralmente cumprida porque uma lei, produzida quase um ano após o proferimento de tal decisão, a desconstitua.

Admitir isso seria uma afronta aos princípios basilares do direito, tais como a segurança jurídica, a irretroatividade da lei, o “*tempus regit actum*”, e principalmente a preservação do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada.

DO ATO JURÍDICO PERFEITO

Ainda que se entenda que a lei pode retroagir, que a decisão do Tribunal de Contas não faz coisa julgada, e isso só em tese é claro, porque na prática esse entendimento já não se sustenta mais, ao menos deve ser respeitada a decisão proferida no Acórdão n. 2254/2008, como ato jurídico perfeito, impassível portanto de alteração provocada por lei posterior com efeitos retroativos.

Vale lembrar que por força do Acórdão n° 2254/2008, publicado no DOE-MT em 18/12/2008 (fls. 2449-2450), que julgou as contas da Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso, exercício de 2007, fora aplicada uma sanção, na modalidade de restituição de valores nos seguintes termos:

¹⁴ Exceto em relação aos aspectos formais.



determinando a cada um dos membros da Defensoria Pública, para que faça devolução aos cofres públicos do Estado, com recursos próprios, dos valores referentes à irregularidade nº 27 do relatório, que se refere ao pagamento indevido de anuidade da OAB do exercício de 2007 de 73 advogados pertencentes ao quadro de pessoal da Defensoria Pública, no valor de R\$ 39.420,00 equivalente a 1.460,54 UPF's/MT, tendo em vista que foge ao objetivo do Órgão, bem como é uma despesa sem previsão legal orçamentária, o que contraria o artigo 4º da Lei nº 4.320/1964 c/c o artigo 70 da Constituição Federal.

No caso em comento, constata-se que o ato jurídico relativo à determinação acima transcrita, exauriu todos os seus efeitos na data em que transcorreu o prazo recursal do referido Acórdão, ou seja, em 02/01/2009.

Assim, naquela data o ato jurídico relativo à sanção imputada de restituição de valores já estava apto a produzir todos os seus efeitos, a se consumir por inteiro com o devido recolhimento pelos defensores.

Tal recolhimento fora efetivamente realizado em dez parcelas, sendo a primeira em dezembro de 2008 e a última em setembro de 2009.

O fato de o recolhimento ter sido feito a menor, e este fato gerar a inadimplência dos defensores em relação à determinação proferida por esta Corte, não pode ser utilizada para fins de beneficiá-los com a quitação de um valor que efetivamente é devido aos cofres públicos.



A despeito da discussão acerca da aplicação do princípio do direito penal, no sentido de que a lei penal retroaja para beneficiar o réu, vale lembrar que até mesmo naquele ramo do Direito, a retroatividade encontra limites no ato consumado, que já exauriu seus efeitos.

No caso dos autos, o pagamento indevido das anuidades da Ordem dos Advogados do Brasil se deu no exercício de 2007 – eis que não havia lei autorizando tal pagamento tampouco previsão orçamentária para tanto.

No Julgamento das contas deste exercício, tal irregularidade foi apurada, e em cumprimento aos preceitos legais e constitucionais vigentes à época, fora determinada uma sanção – a restituição dos valores.

Tais valores foram restituídos quase que integralmente, sendo apurada pela equipe técnica uma pequena diferença. E esta deve ser recolhida.

Se recordarmos o conceito jurídico de “ato jurídico perfeito” constante do § 1º do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, que dispõe *in verbis*: “reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”, concluiremos que o ato jurídico relativo à determinação constante do Acórdão acima transcrita, exauriu todos os seus efeitos, como já mencionado, na data em que transcorreu o prazo recursal do referido Acórdão, ou seja, em 02/01/2009.

Assim, naquela data o ato jurídico relativo à sanção imputada de restituição de valores já estava apto a produzir todos os seus efeitos, a se consumir por inteiro com o devido recolhimento pelos defensores.



Ora se o recolhimento fora realizado em dez parcelas, sendo a última em setembro de 2009, o ato jurídico foi inteiramente consumado, adquirindo portanto o status de ato jurídico perfeito – impassível de alterações por uma lei editada em novembro de 2009 – qualquer que seja o conteúdo de seu texto.

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições institucionais, suscita o incidente de inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 9.243/2009 nos termos do art. 239 do Regimento Interno do TCE/MT e da Súmula nº 347 do STF, e **OPINA**:

a) pela declaração de inaplicabilidade do art. 3º da Lei nº 9.243, de 14/11/2009, tendo em vista sua inconstitucionalidade;

b) pela determinação do imediato recolhimento aos cofres públicos do Estado, do valor equivalente a 146,08 UPF's que continuam sem o devido recolhimento, descumprindo portanto a determinação constante do Acórdão nº 2254/2008, publicado no DOE-MT em 18/12/2008 (fls. 2449-2450).

É o Parecer.

Cuiabá, 10 de junho de 2010.

GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO
Procurador do Ministério Público de Contas