



PROCESSO Nº : 8.645-2/2016 (AUTOS DIGITAIS E FISICOS)
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO EM PEDIDO DE RESCISÃO
UNIDADE : FUNDO ÚNICO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CUIABÁ
RECORRENTE : PERMÍNIO PINTO FILHO
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO BATISTA DE CAMARGO

PARECER Nº 3.155/2020

EMENTA:

RECURSO ORDINÁRIO EM PEDIDO DE RESCISÃO. FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE CUIABÁ. ACÓRDÃO Nº 202/2019. ATRASO NO ENVIO DE INFORMAÇÕES E DOCUMENTOS AO SISTEMA GEO-OBRAS. INAPLICABILIDADE DO ART. 10 DA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 17/2016. COISA JULGADA ADMINISTRATIVA. MANIFESTAÇÃO PELO CONHECIMENTO E PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO.

1. RELATÓRIO

1. Cuida-se de **Recurso Ordinário** proposto pelo **Sr. Permínio Pinto Filho**, ex-gestor do Fundo Único Municipal de Educação de Cuiabá, em face do Acórdão nº 202/2019, que negou provimento dos embargos de declaração interpostos contra o Acórdão nº 320/2018-TP que, por sua vez, julgou pelo não conhecimento do pedido de revisão apresentado pelo gestor.

2. Contextualizando, o pedido de rescisão apresentado pelo **Sr. Permínio Pinto Filho** visava desconstituir o Julgamento Singular nº 831/LHL/2014, proferido nos autos da Representação de Natureza Interna - Processo nº 12.485-0/2012 -, cujo objeto seria o não envio/envio intempestivo de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios a este Tribunal via Sistema Geo-Obras, sendo imputado ao gestor multa de 334 UPF's.

3. Por meio da Decisão Singular nº 577/MM/2016 (documento digital nº 101878/2016), o Relator conheceu do presente Pedido de Rescisão e concedeu efeito



suspensivo ao pleito, por entender plausível a tese de ofensa ao Princípio da Razoabilidade. Naquele momento, consignou também que este Tribunal de Contas vinha sobrestando o andamento de processos que versavam sobre multas por descumprimento de prazo no envio de informações ao Sistema APLIC, consoante decisões proferidas nos Processos nº 4.938-7/2015 e nº 5.831- 9/2015.

4. Em seguida, o Tribunal Pleno homologou o julgamento acima referido por meio do Acórdão nº 336/2016 (documento digital nº 114855/2016).

5. Os autos foram encaminhados à Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços, tendo a equipe técnica opinado pelo não conhecimento do pedido em razão do não atendimento das hipóteses de cabimento e que, no caso, a parte rescindenda pretendia rediscutir a tese de ausência de dolo ou culpa já debatida quando da prolação da decisão ora atacada (Julgamento Singular nº 831/LHL/2015).

6. No mérito, opinou pela não aplicação da Resolução Normativa nº 17/2016 – TP, tendo em vista que a Representação de Natureza Interna já fora julgada definitivamente, tendo operado sobre a decisão os efeitos da coisa julgada.

7. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer nº 2.978/2017 (documento digital nº 97104/2016), do Procurador de Contas Alisson Carvalho de Alencar, manifestou-se, preliminarmente, pelo conhecimento e, no mérito, pela procedência do Pedido de Rescisão do Julgamento Singular nº 831/LHL/2014, aplicando ao caso o benefício do art. 10 da Resolução Normativa nº 17/2016.

8. Contudo, por meio do Parecer nº 964/2018 (documento digital nº 59587/2018), o Ministério Público de Contas retificou o entendimento anterior, opinando pelo não conhecimento do Pedido de Rescisão, em razão da não aplicação do artigo 10 da Resolução Normativa nº 17/2016, bem como por não se enquadrar em qualquer outra possibilidade prevista no art. 251 do RITCE/MT. No mérito, manifestou pela improcedência do Pedido Rescisório.

9. Nesta esteira, foi proferido o **Acórdão nº 320/2018-TP** nos seguintes termos (documento digital nº 168277/2018, grifos originais)):

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 29, VII, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 964/2018 do Ministério Público de Contas em, preliminarmente, retificar



o juízo de admissibilidade inicial e **NÃO CONHECER** o Pedido de Rescisão proposto pelo Sr. Permínio Pinto Filho, ex-gestor do Fundo Único Municipal de Educação de Cuiabá, neste ato representado pelo procurador Marcelo Alexandre Oliveira da Silva, em face da decisão proferida por meio do julgamento Singular nº 831/LHL/2014 (**processo nº 12.485-0/2012**), homologada pelo Acórdão nº 06/2015-SC, por não se enquadrar em quaisquer dos requisitos elencados no artigo 251 da Resolução nº 14/2007, **mantendo-se** inalterada a decisão constante no mencionado julgamento singular, especialmente no que tange à multa aplicada ao ex-gestor Sr. Permínio Pinto Filho, no montante de 334 UPFs/MT, em razão dos envios intempestivos de documentos por meio do Sistema Geo-Obras, conforme fundamentos constantes no voto do Relator.

10. Irresignado, o **Sr. Permínio Pinto Filho** apresentou **embargos de declaração** contra o acórdão acima transcrito, tendo sido **negado provimento** aos embargos conforme **Acórdão nº 202/2019-TP**, vide abaixo (documento digital nº 108181/2019)

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 1º, XVI, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por unanimidade, acompanhando o voto do Relator e de acordo com o Parecer nº 5.116/2018 do Ministério Público de Contas em, preliminarmente, conhecer e, no mérito, **NEGAR PROVIMENTO** aos Embargos de Declaração constantes do documento nº 30.276-7/2018, de fls. 188 a 200-TC, opostos pelo Sr. Permínio Pinto Filho – ex-gestor do Fundo Único Municipal de Educação de Cuiabá, neste ato representado pelos procuradores Marcelo Alexandre Oliveira da Silva – OAB/MT nº 14.039 e Permínio Pinto Neto – OAB/MT nº 20.829, em face da decisão proferida por meio do Acórdão nº 320/2018-TP; mantendo-se incólumes os termos da decisão embargada, conforme fundamentos constantes no voto do Relator.

11. Novamente irresignado, o **Sr. Permínio Pinto Filho** apresentou **recurso ordinário** contra o **Acórdão nº 202/2019**, acima transcrito, alegando, em síntese, ser possível a aplicação ao caso do art. 10 da resolução normativa nº 17/2016.

12. Em **análise técnica do recurso** (documento digital nº 69659/2020), opinou preliminarmente pelo não conhecimento do recurso, por não ter se configurado hipótese de rescisão do julgado. Além disso, pontuou que não há previsão expressa na Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar 269/2007), de que as decisões em processos de Pedido de Rescisão possam ser revistas por intermédio de Recurso Ordinário.

13. No mérito, opinou pela **não provimento** do recurso, uma vez que o



Julgamento Singular 831/LHL/2014 já havia sido definitivamente julgado, operando-se os efeitos da coisa julgada.

14. Em seguida, vieram os autos ao **Ministério Público de Contas** para manifestação ministerial.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Dos pressupostos de admissibilidade recursal

15. O *Parquet* de Contas entende estarem presentes os requisitos de admissibilidade da peça recursal, quais sejam, o cabimento, a legitimidade, o interesse processual e a tempestividade.

16. O recorrente é parte legítima, que manifestou seu interesse recursal tempestivamente, além de ostentar interesse recursal, dada a existência de sucumbência. Ademais, o recurso ordinário é a modalidade recursal adequada para impugnar as deliberações proferidas pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras, nos termos do art. 270, I, do Regimento Interno do TCE/MT.

17. Desta forma, o recurso ora analisado deve ser **conhecido**.

2.3 Mérito

18. De início, ressalta-se que a fundamentação adotada neste parecer restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto ao mérito do presente recurso.

19. Conforme relatado, o recorrente se insurge contra o Acórdão nº 202/2019 que negou provimento aos embargos de declaração apresentados e que manteve incólume o entendimento do Acórdão nº 320/2018.

20. Uma vez mais o recorrente apresenta os motivos que ensejaram o pedido de rescisão.

21. Alega a existência do Ofício nº 733/2011/GS/SME por meio do qual a Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças teria relatado os problemas enfrentados pela sua pasta para envio das informações ao Sistema Aplic desta Casa.

22. Outrossim, relata uma vez mais que se aplica ao caso o benefício do art. 10 da Resolução Normativa nº 17/2016, cujo teor segue abaixo transcrito:



“Art. 10. Ficam extintas as multas decorrentes de não envio e/ou envio com atraso na remessa, por meio informatizado ou físico, de documentos e informações ao TCE/MT referentes aos exercícios de 2014 e anteriores, não pagas até a data de publicação deste Resolução Normativa, decorrentes de processos de Representação de Natureza Interna julgados ou que estejam em curso, os quais serão arquivados”. (grifamos)

23. Em análise técnica do recurso, a equipe de auditores consignou:

No mérito, o autor pretende rescindir o julgamento Singular 831/LHL/2014; para tanto invoca que a decisão não observou o art. 10 da Resolução Normativa 17/2016 deste Tribunal que extinguiu as multas aplicadas em decorrência de não envio ou envio intempestivo de documentos.

No entanto, conforme já destacado quando do julgamento do Pedido de Rescisão, não se aplica o citado dispositivo ao processo ora em análise, uma vez que ele já havia sido definitivamente julgado, operando sobre ele os efeitos da coisa julgada, o que significa que a decisão se tornou irretratável no âmbito desta Corte de Contas.

Destaca-se que normas infralegais editadas por este Tribunal não podem sobrepor às disposições constitucionais e legais que disciplinam os processos de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas, bem como, não podem obstaculizar os efeitos da coisa julgada, previsto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal.

Ademais, a decisão combatida é um reflexo da aplicação da norma vigente à época, tanto quanto à obrigação do envio de informações ao Tribunal, quanto às sanções decorrentes das falhas de prestação de contas, restando garantido o princípio da segurança jurídica, que foi positivado no art. 2º da Lei 9.784/1999, que disciplinou o processo administrativo.

Portanto, **não devem ser acolhidas as teses do presente pedido de rescisão, devendo ser mantidas em sua integralidade a decisão originária.** (grifou-se)

24. O **Ministério Público de Contas** entende que se operou no caso em análise os efeitos da coisa julgada administrativa, motivo pelo qual o recurso deve ser considerado **improvido**.

25. Como ressaltado por algumas vezes ao longo dos autos digitais, a decisão a qual o recorrente busca reverter por meio do pedido de rescisão transitou em julgado, sendo forçoso reconhecer que, com o esgotamento das vias recursais, operou-se a chamada **coisa julgada administrativa**, preclusão máxima a impedir a modificação do julgado nessa esfera.

26. É cediço que os Tribunais de Contas são cortes de natureza administrativa e, por isso mesmo, não há motivo para se pretender equiparar a natureza de seus atos aos atos judiciais. No exercício de suas funções, tais Cortes praticam, portanto, atos administrativos.

27. E uma das grandes diferenças entre atos judiciais e administrativos consiste justamente na definitividade, já que, uma vez transitados em julgado, os



primeiros se tornam insuscetíveis de modificação, enquanto os últimos continuam passíveis de serem revistos na esfera judicial, por motivos de legalidade e legitimidade.

28. Por outro lado, não é possível rasamente igualar os atos administrativos praticados pelos Tribunais de Contas aos demais atos dessa natureza, praticados de maneira ordinária no exercício das funções de gestão pelos administradores públicos.

29. Aos Tribunais de Contas, a própria Constituição da República atribuiu feições judicantes e estrutura de Tribunal Administrativo, como bem se observa de seu art. 71, especialmente no inciso II, a preceituar que a eles cabe julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” (destacamos).

30. Ao explanar a composição dos Tribunais de Contas, salienta Jorge Ulisses Jacoby Fernandes que “em termos de modelos estruturais, a maioria dos países do mundo adota o sistema de tribunal, em contraposição ao modelo do auditor-geral ou controlador-geral, em que a função tem, na composição deliberativa, a decisão singular de um só sujeito” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil*. ed. 3. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2012. p.136-137).

31. A respeito das funções das Cortes de Contas, esclarece o autor o seguinte:

a função que exerce é, como ensina o Ministro Ivan Luz, de 'jurisdição fiscal e judicante, por soberana decisão constitucional'. Embora ainda se discuta sobre a natureza das funções, sem dúvida é essa a síntese que mais se adequa ao direito constitucional positivo. É a função de fiscalização, exercida com esteio na legalidade dos atos e com capacidade de julgar definitivamente questões no âmbito de sua competência privativa. Após apreciar os atos com base na lei, essa especialíssima Corte ainda o submete a um exame de economicidade e legitimidade. (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil*. ed. 3. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2012. p.169).

32. Alerta referido doutrinador, ainda, para o fato de que “no atual modelo constitucional positivo, ficou indelevelmente definido o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil*. ed. 3. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2012. p.173).

33. Em âmbito regional, tanto a Lei Orgânica quanto o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, como não poderia deixar de ser,



evidenciam as competências judicantes de tal Corte de Contas.

34. Dessa maneira, no contexto de suas funções de Controle Externo, os Tribunais de Contas aplicam o direito a casos concretos, aproximando-se suas decisões daquelas de caráter jurisdicional.

35. Basta notar que os Acórdãos lavrados pelas Cortes de Contas mais se assemelham às decisões colegiadas de Tribunais Judiciais do que a uma homologação de procedimento licitatório, por exemplo, sendo esta última típico ato administrativo. Pelo aspecto de sua estrutura, as decisões das Cortes de Contas mais se aproximam das decisões judiciais do que dos atos administrativos típicos.

36. Por isso mesmo, não é possível cogitar a revogação de uma decisão de Tribunal de Contas por motivos de conveniência e oportunidade, como se faz com os atos administrativos discricionários típicos de gestão.

37. Nesse contexto, é polêmica em doutrina e jurisprudência a existência da uma chamada “coisa julgada administrativa”, a impedir completamente a revisão de certas matérias decididas por Cortes de natureza administrativa.

38. Como dito acima, existe consenso quanto à ampla possibilidade de apreciação de atos administrativos pelo Poder Judiciário. É cediço que, ao eleger como direito fundamental o amplo acesso ao judiciário, conforme art. 5º, XXXV, da Constituição da República, o ordenamento jurídico brasileiro adotou o chamado sistema inglês de jurisdição, no qual os atos praticados pelos demais poderes podem ser levados ao conhecimento do judiciário, que os apreciará em sua legalidade e legitimidade.

39. No dito sistema inglês, a definitividade é característica exclusiva das decisões judiciais, não existindo a possibilidade de Cortes de natureza administrativa julgarem com força definitiva matérias sujeitas a sua competência.

40. Nada obstante, o consenso quanto ao fato de qualquer lesão ou ameaça a direito ser passível de judicialização, não impede a existência da coisa julgada administrativa como propriedade da decisão que, na esfera da administração, não mais comporta modificação.

41. A respeito desse conceito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, citando Diógenes Gasparine, define a coisa julgada administrativa como a situação em que “inexiste, no âmbito administrativo, possibilidade de reforma da decisão oferecida pela Administração Pública”¹. Mais à frente, a autora indica como uma das hipóteses

1 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo*. Publicado na 3ª Edição da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. 2º Semestre de 2013. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/documents/10180/0/Revista%20do%20TCE%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%B0%206>> Acesso em 29/08/2016



da irretratabilidade da decisão administrativa justamente a **exaustão da via administrativa pelo não cabimento de novos recursos**, embora, é verdade, ressalve a a apreciação de ofício, em vista do princípio da autotutela.

42. É por esse norte que muitos administrativistas admitem a existência de certas decisões, as quais, uma vez exaradas pela administração, não mais são modificáveis por iniciativa própria, embora passíveis de apreciação judicial em razão do dito princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional.

43. E nesse grupo se incluem as decisões dos Tribunais de Contas. Não faria sentido lógico ou jurídico criar um processo administrativo em contraditório, cujas decisões são passíveis de impugnação por meio de diversas modalidades recursais e inclusive sujeitas a rescisão em determinados casos, se fosse possível a qualquer tempo provocar rediscussão sobre o mérito por meio petições avulsas.

44. É dizer, se após todo o procedimento em contraditório não se obtiver acerto do direito suficiente para por fim às discussões na esfera administrativa, permitindo que o interessado possa se valer a qualquer momento de uma petição recursal travestida de pedido de rescisão, e assim provocar a rediscussão da causa, de nada serviria a existência do procedimento e da própria previsão de hipóteses de rescisão.

45. Trata-se de um fator de estabilidade: após o procedimento processual no âmbito dos Tribunais de Contas, uma vez encerrada a discussão acerca do mérito, a decisão somente pode ser modificada, na via administrativa, nos estritos casos de rescisão. Não fosse isso, os julgados dos Tribunais de Contas poderiam ser revistos a qualquer tempo por meio de petições avulsas, e em razão de argumentos como a verdade material e o formalismo moderado.

46. Diante de tudo isso, forçoso admitir que sobre as decisões exaradas pelas Cortes de Contas se opera a chamada **coisa julgada administrativa**, e embora ela não impeça a revisão judicial do ato, face o que dispõe o art. 5º, XXXV, da Constituição da República, ao menos no âmbito da administração pública, terá o condão de por termo às discussões.

47. Descendo às minúcias do presente caso, o gestor pretende relativizar o trânsito em julgado da decisão ao sustentar que o benefício disposto no art. 10 da Resolução Normativa nº 17/2016 seria aplicado ao seu caso, devendo ser afastada a multa imposta pelo julgamento singular atacado.

48. Contudo, comunga-se com o posicionamento da Secex quanto a não aplicação do art. 10 da Resolução Normativa nº 17/2016 ao presente caso.



49. Em que pese o teor do dispositivo em comento estabelecer que estão extintas as multas decorrentes do atraso na remessa de documentos e informações a esta Corte referentes aos exercícios de 2014 e anteriores que ainda não tenham sido pagas até a publicação da resolução, o respeito a coisa julgada é preceito Constitucional esculpido no texto Magno em seu art. 5º, XXXVI, vide abaixo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; (grifamos)

50. Em que pese os Tribunais de Contas possuírem poder normativo, norma *interna corporis* não pode se sobrepor às disposições constitucionais, especialmente em razão de o respeito a coisa julgada ser direito fundamental, corolário do princípio da segurança jurídica.

51. A coisa julgada, como princípio norteador do Estado Democrático de Direito, surge como uma verdadeira garantia – qualificada de fundamental – da estabilidade das relações sociais, integrando, pois, o conceito de cidadania processual reconhecido pela Constituição Federal.

52. Outrossim, o princípio da segurança jurídica, um dos subprincípios básicos do Estado Democrático de Direito, se reveste de garantia constitucional, objetivando garantir estabilidade às situações jurídicas já julgadas ou aos direitos adquiridos.

53. Assim, conclui-se que a coisa julgada, no sentido de manter a segurança jurídica, se destina também ao legislador, porquanto, a este é vedado criar normas que afrontem situação já passada em julgado.

54. Nesta esteira, o art. 5º, inciso XXXVI é límpido em sua redação: "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a **coisa julgada**".

55. Aos olhos deste *Parquet* de Contas, portanto, a Resolução Normativa nº 17/2016 violou o artigo art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal ao extinguir as multas referentes às Representações de Natureza Interna já julgadas, bem como infringiu o princípio da segurança jurídica ao desrespeitar a coisa julgada

56. Neste sentido, o Ministério Públicos de Contas manifesta pela não aplicação da Resolução Normativa nº 17/2016 ao caso em análise, uma vez que já se encontra definitivamente julgado, e, por consequência, pelo não provimento do recurso ordinário.



3. CONCLUSÃO

57. Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (artigo 51 da Constituição Estadual), no uso de suas funções institucionais, ao tempo em que **ratifica** os argumentos de mérito contidos nos Pareceres nº 2.193/2016 e nº 4.368/2016, **manifesta**:

a) pelo **conhecimento** do recurso ordinário interposto pelo **Sr. Permínio Pinto Filho**, ex-gestor do Fundo Único Municipal de Educação de Cuiabá, já que foram atendidos os requisitos estabelecidos no art. 273 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) **no mérito**, pelo seu **não provimento**, mantendo-se inalterados os termos do **Acórdão nº 202/2019-TP**.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 19 de maio de 2020.

(assinatura digital)²
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador Geral de Contas Adjunto

2. Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.