



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0202/2021-GPGMPC

PROCESSO N.: 01849/21
ASSUNTO: DIREITO DE PETIÇÃO - ACÓRDÃO AC1-TC 01408/18,
PROFERIDO NO PROCESSO N. 01938/15
INTERESSADOS: CARLOS ANDRÉ DA SILVA MORAIS
ERNANDES DE SOUZA BONFIM
RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Trata-se de petição¹ formulada por Carlos André da Silva Moraes e Ernandes de Souza Bonfim, à época engenheiros fiscais do Contrato n. 065/GJ/DER/DER-RO na Residência Regional de Rolim de Moura, objetivando, entre outros pedidos, a devolução do prazo recursal para interposição de recurso em face do Acórdão AC1-TC 01408/18, referente ao processo 01938/15, no qual essa Corte de Contas julgou irregular tomada de contas especial, imputou débito e aplicou sanção pecuniária aos ora peticionantes.

Os peticionantes alegam que naquele acórdão foi imposta uma obrigação “subsidiária com efeito solidário” (sic), ensejando a formação de litisconsórcio unitário e necessário, de acordo com os artigos 114 e 116 do Código de Processo Civil e, por isso, a decisão de mérito deveria ser uniforme para todos os litisconsortes.

¹ Protocolada em 20.8.2021, conforme fl. 17 do ID 1084752.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A despeito disso, relatam que o Senhor Lúcio Antônio Mosquini, ex-Diretor Geral do Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Transportes – DER e um dos litisconsortes, interpôs recurso de embargos de declaração, que foi desprovido, e recurso de reconsideração, ao qual foi dado provimento, afastando, porém, somente sua responsabilidade.

Assim, sustentam que a decisão dessa Corte foi atípica, porque afastou a obrigação de ressarcimento que era originária do Sr. Lúcio Antônio Mosquini, mas manteve a condenação dos agentes responsabilizados subsidiariamente, contrariando o disposto no art. 1.005 do CPC.

Ademais, aduzem que não tomaram conhecimento da inauguração do prazo para propositura de recursos cabíveis, já que a publicação no diário oficial das decisões proferidas nos embargos de declaração e no recurso de reconsideração não se deram em nome de todos os litisconsortes, ocorrendo, assim, inefável prejuízo à defesa.

Argumentam que a disposição contida no art. 118 do CPC impõe a obrigação de intimação dos litisconsortes em todos os atos do processo, citando doutrina que entendem pertinente ao assunto.

Nada obstante, afirmam que só tomaram conhecimento dos embargos de declaração e do recurso de reconsideração ao serem citados na Ação de Execução Fiscal sob o n. 7003262-82.2021.822.0010, em trâmite na 2ª Vara Cível da Comarca de Rolim de Moura.

Por fim, requerem o acolhimento dos argumentos expendidos para que seja reconhecida a falha procedimental decorrente da não intimação dos litisconsortes da decisão dos embargos de declaração, restituindo, por conseguinte, o prazo recursal, bem como seja, liminarmente, autorizada pelo relator a expedição de certidão positiva com efeito negativo em favor dos petionantes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Na sequência, os autos foram encaminhados ao Conselheiro Relator Valdivino Crispim de Souza que, mediante Despacho n. 0201/2021-GCVCS/TCE-RO (ID 1088883), manifestou-se pelo recebimento do expediente como Direito de Petição e determinou a remessa dos autos a este Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

É a síntese do necessário.

DA ADMISSIBILIDADE

No caso sob exame, os peticionantes almejam, pelo presente instrumento, a devolução do prazo para exercerem o direito de recorrer, argumentando matéria que alegam ser de ordem pública e, portanto, até mesmo passível de conhecimento de ofício pelo Tribunal.

Esse Tribunal de Contas tem entendimento pacífico no sentido de que o direito de petição não pode servir de sucedâneo recursal e não pode ter por objetivo único impugnar decisões, notadamente aquelas que já foram atingidas pela preclusão temporal, como é o caso destes autos.

Nada obstante a impossibilidade de conhecimento do presente expediente, fundamentado no direito de petição previsto no inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição Federal, necessário se faz analisar possível ocorrência de nulidade processual decorrente da ausência de intimação dos ora peticionantes, pois trata-se de questão de ordem pública, a qual, caso procedente, pode ensejar o reconhecimento de ofício da nulidade dos atos eventualmente desconformes.

DA QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA

De pronto, em que pese o empenho dos peticionantes em construir suas alegações para dar verossimilhança à pretensão de devolução do prazo recursal, necessário consignar que elas são inconsistentes e incoerentes, conforme o caso, tanto em relação às teses de responsabilidade subsidiária e de formação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

litisconsórcio unitário e necessário, como acerca da ventilada ausência de intimação dos litisconsortes.

Pois bem. Em relação à primeira tese, diversamente do que foi asseverado, não há que falar em obrigação originária do prestador de contas, nem em subsidiariedade na relação entre o Sr. Lúcio Antônio Mosquini e os ora peticionantes quanto à obrigação de ressarcimento ao erário.

Isso porque a jurisdição do Tribunal de Contas alcança administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, tendo por obrigação constitucional julgar as contas de todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Nessa perspectiva, no âmbito da legislação orgânica dessa Corte de Contas, a Lei Complementar n. 154/1996, em seu art. 12, inciso I, estatui que o Relator, verificada irregularidade nas contas, fixará a responsabilidade, que poderá ser individual ou solidária.

Por sua vez, o art. 16, § 2º, do mesmo regramento, prescreve que, nas hipóteses de dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico e de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, o Tribunal de Contas, ao julgar irregulares as contas, fixará a responsabilidade solidária do agente público que praticou o ato irregular e de terceiros que, de qualquer modo, hajam concorrido para o cometimento do dano apurado.

Nota-se que a intenção da lei é responsabilizar solidariamente todos os que concorreram para o cometimento do dano apurado, independentemente da função ou cargo ocupado, desde que haja concorrido - ao menos culposamente - para o dano, já que o instituto da solidariedade não prevê benefício de ordem ou divisibilidade do débito.

Assim sendo, a solidariedade passiva é instituto sedimentado no âmbito do controle externo e que visa dar maior segurança na efetivação do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ressarcimento ao erário, pois a imputação do débito recairá sobre todos os litisconsortes/devedores, indistintamente.

No tocante à suposta formação de litisconsórcio unitário e necessário, também não prevalecem os argumentos dos peticionantes, pois, conforme será demonstrado a seguir, a relação entre os responsáveis se enquadra, no caso concreto, na hipótese de litisconsórcio facultativo simples.

Antes de mais nada, importante esclarecer que o litisconsórcio necessário tem a ver com a indispensabilidade de formação do polo passivo por todos os sujeitos do processo, caso em que, seja por prescrição legal ou pela natureza da relação jurídica, ao autor não reste opção que não a da formação do litisconsórcio.

Por outro lado, facultativo é o litisconsórcio que pode ou não se formar, a juízo do autor. O litisconsórcio unitário, por sua vez, caracteriza-se pela incumbência de o julgador ter de decidir o mérito de modo uniforme para todos os litisconsortes. É simples, por fim, o litisconsórcio quando o julgador puder decidir a lide de modo diferente para os litisconsortes.

Feita essas breves considerações, pondera-se que, no que se refere à formação do polo passivo, o Tribunal de Contas não exerce função judicante, típica do Poder Judiciário, mas de controle externo, de forma que inexistente no âmbito da Corte de Contas a relação jurídica exigida como pressuposto para a formação de litisconsórcio passivo necessário, e, ainda, não existe a figura do litisconsórcio passivo necessário sob a ótica da responsabilização administrativa.

Nessa senda é o entendimento dessa Corte de Contas, conforme se depreende da ementa abaixo transcrita:

Ementa: FISCALIZAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONVÊNIO N. 338/2007PGE. SECRETARIA DE ESTADO DO ESPORTE, CULTURA E LAZER. LIGA DESPORTIVA E CULTURAL DO BAIRRO NACIONAL. DANO AO ERÁRIO. **LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO INAPLÍCAVEL.** 1 - Tomada de Contas Especial instaurada com fundamento no art. 8º, caput, da Lei Complementar n. 154/1996. 2 - **A formação de litisconsórcio**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

passivo necessário nas apreciações de contas não se aplica. 3 - Violação aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade (art. 37 caput, da CF/88). 4 - Afronta às cláusulas conveniais. 5 - Comprovação de dano ao erário, ante o desvio de dinheiro público. 6 - Responsabilidade solidária do então Presidente da Liga Desportiva do Bairro Nacional com o ex-Secretário de Estado do Esporte, Cultura e Lazer. 7 - Baixa de responsabilidade da Pessoa Jurídica. 8 - Julgamento Irregular. 9 - Imputação de débito e fixação de multa. (Acórdão n. 186/2014 - 1ª Câmara, referente ao Processo n. 2628/2009. Relator: Conselheiro Benedito Antônio Alves) (Grifou-se).

O entendimento do Tribunal de Contas da União também caminha nesse sentido, conforme ementa e enunciados ora expostos:

Acórdão 1774/2021 - Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro

DENÚNCIA. CONHECIMENTO. PRESSUPOSTOS PARA CONSTITUIÇÃO E DESENVOLVIMENTO VÁLIDO DO PROCESSO. **AUSÊNCIA DE PREVISÃO NORMATIVA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.** CUMPRIMENTO DOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DO CONTRADITÓRIO. DISPENSA IRREGULAR DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO INDEVIDA COM UTILIZAÇÃO DE CONVÊNIO FIRMADO COM TERCEIRO. AUSÊNCIA DE NEXO ENTRE OBJETIVOS INSTITUCIONAIS DO CONVENIENTE E O OBJETO SUBCONTRATADO. MULTA DO ART. 58 DA LEI 8.443/1992. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. **LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO NÃO RECONHECIDO PELA LEI ORGÂNICA DO TCU.** FUNDAMENTOS DE SENTENÇA PROFERIDA EM AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA FAVORÁVEL AO ACUSADO NÃO CONSIDERADOS PELO TRIBUNAL. ELEMENTOS DE CONVICÇÃO CONSISTENTES. OMISSÃO RELEVANTE. RECONHECIMENTO EXCEPCIONAL DE EFEITOS INFRINGENTES. ACOLHIMENTO. AFASTAMENTO DA MULTA APLICADA. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

Acórdão 2199/2015 - Plenário, Rel. Min. José Jorge

Enunciado

No TCU, a solidariedade passiva constitui benefício do credor, que pode exigir de um ou de todos os devedores a integralidade da dívida. Não havendo litisconsórcio necessário, não é direito subjetivo do devedor citado exigir a citação dos demais responsáveis solidários.

Acórdão 842/2017 - Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler

Enunciado

Nos processos de controle externo a solidariedade passiva é benefício do Estado-autor, a quem, na condição de credor, é facultado exigir de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

um ou de todos os devedores a integralidade da dívida (arts. 275, 282 e 283 do Código Civil). Logo, o litisconsórcio necessário não configura direito subjetivo do responsável citado, não havendo que se falar em prejuízo processual e aos interesses do recorrente por ele permanecer isoladamente no polo passivo do processo.

Ademais, também não se vislumbra a hipótese de litisconsórcio unitário, porquanto a decisão não precisaria ser idêntica para os litisconsortes, além do que restou perfeitamente individualizada a conduta dos peticionantes, conforme consta no voto condutor do acórdão exarado na tomada de contas especial, tratando-se, no caso, de litisconsórcio simples.

A esse propósito, faz-se mister trazer à colação o entendimento do eminente professor Fredie Didier, *verbis*:²

3.2 Litisconsórcio unitário e litisconsórcio simples ou comum

O conceito de litisconsórcio comum é antitético ao conceito de litisconsórcio unitário.

Há litisconsórcio comum (ou simples), quando a decisão de mérito puder ser diferente para os litisconsortes. A simples possibilidade de a decisão de mérito ser diferente já torna comum o litisconsórcio.

Essa situação ocorre nos casos em que cada litisconsorte discute uma das relações jurídicas deduzidas em juízo – nos casos em que há cúmulo de demandas –, ou nos casos em que, embora discutam apenas uma relação jurídica, esta é cindível, conforme visto.

(...)

3.3 O regime de tratamento dos litisconsortes

(...)

A conduta alternativa de um litisconsorte simples apenas a ele beneficia. Assim, o recurso de um litisconsorte simples não expande os seus efeitos ao litisconsorte que não recorreu.

Logo, o afastamento da responsabilidade de outros agentes, seja em sede originária ou em sede de recurso, como ocorreu no caso concreto, em nada reflete nos demais litisconsortes.

² DIDIER JUNIOR, Fredie. Litisconsórcio unitário e litisconsórcio necessário. Revista eletrônica do Tribunal Regional do Trabalho da Bahia, Salvador, BA, v. 2, n. 2, p. 30-39, maio 2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Os peticionantes argumentam, ainda, que não tomaram conhecimento da inauguração do prazo para propositura de recursos cabíveis, já que as publicações do Acórdão AC1-TC 00750/19, referente ao processo 03974/18 (Embargos de Declaração), e do Acórdão AC2-TC 00644/20, referente ao processo 02490/19 (Recurso de Reconsideração), se deram de forma irregular, porque nelas não constaram os seus nomes, não sendo, portanto, intimados dessas decisões.

Sem delongas, assenta-se que é equivocado o entendimento dos peticionantes acerca do ritual processualístico adotado para início da contagem do prazo para recorrer das decisões proferidas pela Corte de Contas.

Após a publicação da Lei Complementar n. 749/2013, publicada no DOE 2362, de 16.12.2013, na mesma senda do que já dispunha a Resolução n. 109/TCE-RO/2012 que, por sua vez, alterou o Regimento Interno da Corte, os prazos para interposição de recursos passaram a ser contados da data de publicação da decisão colegiada ou singular no Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – DOeTCE-RO, *in litteris*:

Lei Complementar n. 154/96 – Da Execução das Decisões

Art. 22 – A citação, a audiência, a comunicação de diligência ou a notificação far-se-á: (Redação dada pela Lei Complementar nº 749/13)

(...)

IV – pela publicação da decisão colegiada ou singular no Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para interposição de recursos, pedido de reexame e recolhimento da dívida a que se refere o artigo 19 e seu parágrafo único desta Lei Complementar. (Incluído pela LC nº. 749/13);

Regimento Interno – Da contagem dos prazos

Art. 97. Os prazos referidos neste Regimento são contínuos e contam-se: (Redação dada pela Resolução nº 203/TCE-RO/2016)

(...)

§ 2º Os prazos para interposição de recursos são contados da data de publicação da decisão colegiada ou singular no Diário Oficial



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia - DOeTCE-RO.
(Incluída pela Resolução nº 109/TCE-RO/2012)

Nesse passo, uma vez que o Acórdão AC1-TC 01408/18-1ª Câmara foi republicado, sendo disponibilizado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia n. 1770, de 12.12.2018, considerando-se como data de publicação o dia 13.12.2018, primeiro dia útil posterior à disponibilização, nos termos do artigo 3º da Resolução nº 73/TCE/RO-2011, o prazo recursal iniciou-se em 14.12.2018.

Dessa maneira, impositivo afastar o argumento de que não foram intimados e, por isso, não teriam tomado conhecimento da inauguração do prazo recursal, já que foi realizada a devida identificação dos peticionantes na publicação do acórdão AC1-TC 01408/18-1ª Câmara. Veja-se:

Acórdão - AC1-TC 01408/18

ERRATA

PROCESSO: 01938/2015/TCE-RO

CATEGORIA: Tomada de Contas Especial

ASSUNTO: Tomada de Contas Especial convertida por meio da Decisão nº 90/2015 – 2ª Câmara – relativo ao Processo nº 00219/2014

JURISDICIONADO: Departamento de Estradas, Rodagens, Infraestrutura e Serviços Públicos – DER-RO

INTERESSADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

RESPONSÁVEIS: Lúcio Antônio Mosquini – Ex-Diretor Geral do DER

CPF: 286.499.232-91

Derson Celestino Pereira Filho – Fiscal do Contrato na Residência Regional de Ariquemes – CPF: 434.302.444-04;

Júlio Benigno de Souza – Fiscal do Contrato na Residência Regional de Ariquemes - CPF: 713.441.444-20;

Wellyngton P. Fernandes – Fiscal do Contrato na Residência Regional de Jaru - CPF: 221.553.412-53;

José Adenilson Francisco da Mota – Fiscal do Contrato na Residência Regional de Jaru – CPF: 255.951.056-15;

Ari Alves de Araújo – Fiscal do Contrato – CPF: 132.475.734-53;

Marco Antônio Marsicano da França – Fiscal do Contrato na Residência Regional de Ji-Paraná – CPF: 132.942.454-91;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Carlos André da Silva Morais – Fiscal do Contrato na Residência Regional de Rolim de Moura – CPF: 023.689.164-23;

Ernandes de Souza Bonfim - CPF n. 638.779.105-72 – Fiscal do Contrato na Residência Regional de Rolim de Direção – Consultoria e Engenharia Ltda – Empresa Contratada CNPJ: 32.963.001/0001-28

ADVOGADOS: Frederico Linhares Couto – OAB/MG 142646

Sâmara de Oliveira Souza – OAB/RO 7298

José de Almeida Junior - OAB/RO 1370

Carlos Eduardo Rocha Almeida OAB/RO 3593

Lidiane Costa de Sá – OAB/RO 6128

RELATOR: VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

SESSÃO: 20ª Sessão da 1ª Câmara, em 06 de novembro de 2018

GRUPO: I

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – TCE. MISTER FISCALIZATÓRIO DA CORTE DE CONTAS. DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE DESIGNAÇÃO DE REPRESENTANTE DA ADMINISTRAÇÃO PARA ACOMPANHAR E FISCALIZAR O CONTRATO. PAGAMENTOS POR SERVIÇOS NÃO REALIZADOS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA. TOMADA DE CONTAS JULGADAS IRREGULAR. 1. O pagamento de serviços supostamente não prestados, gera a irregularidade na Tomada de Contas Especial, por ferir o artigo 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64 e princípios constitucionais. 2. Em não havendo fiscalização e acompanhamento de serviços de topografia, objeto do Contrato para que fora contratado, impositivo a devolução dos valores pagos pela administração pública, considerando que malferiu o princípio da legalidade, inserto no caput do artigo 37, da Constituição Federal, bem como os artigos 62 e 63, da Lei Federal nº 4.320/64. 3. A ausência de designação de representante da administração (DER-RO), para acompanhamento e fiscalização do Contrato, implica em violação ao artigo 67, da Lei Federal nº 8.666/93, com a consequente aplicação de multa, na forma do artigo 55, II, da Lei Complementar nº 154/96, ao gestor que não observou a medida exigida. 4. Arquivamento.

(...)

IX – Dar conhecimento deste acórdão aos Senhores Lúcio Antônio Mosquini, **Carlos André da Silva Morais**, **Ernandes de Souza Bonfim**, Derson Celestino Pereira Filho, Júlio Benigno de Souza, Wellygton P. Fernandes, José Adenilson Francisco da Mota, Ari Alves de Araújo, Marco Antônio Marsicano da França e à empresa Direção – Consultoria e Engenharia Ltda., bem como aos patronos constituídos no processo, **por meio da publicação no Diário Oficial eletrônico desta Corte – D.O.e-TCE/RO, cuja data da publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, IV, c/c art. 29, IV, da Lei**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Complementar nº 154/96, informando da disponibilidade do inteiro teor para consulta no sítio: www.tce.ro.gov.br; (Grifou-se).

Quanto aos embargos de declaração (Processo n. 03974/18) e ao Recurso de Reconsideração (Processo n. 02490/19), observa-se que o Sr. Lúcio Antônio Mosquini era a única parte interessada, sendo realizada a sua devida identificação nas pautas e certidões de julgamento, bem como nas respectivas publicações dos acórdãos proferidos naqueles processos, não havendo o que se cogitar em prejuízo aos peticionantes.

Destarte, se os peticionantes não elaboraram sua defesa de maneira eficiente e apropriada a isentá-los de sua responsabilidade ou se deixaram transcorrer *in albis* o prazo para interposição de recursos, não podem agora atribuir sua desídia a supostas nulidades ou à inobservância do devido processo legal, porque não é isso que se vislumbra dos autos.

Dessa feita, firme na convicção de que as falhas processuais arguidas não procedem, haja vista que a Corte observou os regramentos legais para dar conhecimento aos peticionantes quando da publicação do Acórdão AC1-TC 01408/18-1ª Câmara, o Ministério Público de Contas se manifesta nos seguintes termos:

I – não seja conhecido o presente petitório, mormente porque o direito de petição não é sucedâneo de recurso;

II – em sede de apreciação das alegadas questões de ordem pública, sejam as supostas falhas processuais suscitadas consideradas absolutamente improcedentes.

É como opino.

Porto Velho, 18 de outubro de 2021.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 19 de Outubro de 2021



ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS