



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

PARECER N. : 0026/2023-GPGMPC

PROCESSO N.: 002570/2022/TCE-RO
ASSUNTO: DIREITO DE PETIÇÃO
INTERESSADOS: ROBERTO RIVELINO AMORIM DE MELO
RELATOR: CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

Trata-se de insurgência formulada por **Roberto Rivelino Amorim de Melo**, recebida como Direito de Petição, objetivando afastar sua responsabilidade imposta por ocasião do julgamento do Processo n. 1269/00, no qual, mediante o Acórdão n. 0038/10, a 1ª Câmara julgou irregular a Prestação de Contas do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN-RO, exercício de 1999, imputando-lhe débito, solidariamente com o Senhores Maurício Calixto da Cruz e Edney Gonçalves Ferreira, no valor R\$ 102.150,75, além de multa individual de R\$ 20.000,00.

Conforme a parte dispositiva, eis o teor do resultado do exame levado a efeito sobre os atos de gestão que conduziu àquele pronunciamento:

ACÓRDÃO Nº 0038/2010 – 1ª CÂMARA

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ACORDAM os Senhores Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, por unanimidade de votos, em:

I – Julgar irregular, na forma do artigo 16, III, “b” e “c”, da Lei Complementar nº 154/96, a Prestação de Contas do Departamento Estadual de Trânsito, exercício de 1999, de responsabilidade dos Senhores Maurício Calixto da Cruz, C.P.F. nº 856.098.118-72, Diretor Geral, Edney Gonçalves Ferreira, C.P.F. nº 102.843.202-00, Diretor Administrativo e Financeiro, e **Roberto Rivelino Amorim de Melo**, C.P.F. nº 386.957.902-15, Chefe da Divisão Financeira;

II – Julgar em débito, nos termos do artigo 71, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 19, da Lei Complementar nº 154/96, o Senhor Maurício Calixto da Cruz, pelas importâncias abaixo destacadas, responsabilizando-o a restituir os valores dos débitos aos Cofres do Departamento Estadual de Trânsito:

a) R\$ 601,77 (seiscentos e um reais e setenta e sete centavos) referentes as despesas realizadas com pagamento de função gratificada ao Senhor Sidney Ribeiro, visto que o mesmo não era servidor do quadro de pessoal do Departamento Estadual de Trânsito, causando dano ao Erário e contrariando o disposto no artigo 2º, IV, da Lei Complementar nº 088/93;

b) R\$ 111.904,00 (cento e onze mil, novecentos e quatro reais) pelo pagamento irregular de produtividade, aos servidores do Departamento Estadual de Trânsito, ante a ausência de norma disciplinando a matéria, causando prejuízo ao Erário e contrariando o disposto no artigo 36, V, da Lei Complementar nº 67/92;

c) R\$ 1.772,56 (um mil, setecentos e setenta e dois reais e cinquenta e seis centavos) por não exigir o total cumprimento do objeto do contrato, constante do processo administrativo nº 518/99, causando prejuízo ao Erário e violando o disposto no artigo 66, da Lei Federal nº 8.666/93, combinado com os artigos 62 e 63, da Lei nº 4.320/64;

d) R\$ 2.369.124,57 (dois milhões, trezentos e sessenta e nove mil, cento e vinte quatro reais e cinquenta e sete centavos) pelo pagamento indevido de reajuste de preço, à empresa Ronda Segurança Vigilância, causando prejuízo ao Erário e infringindo o disposto no artigo 37, da Constituição Federal, combinado com o artigo 3º, da Lei Federal nº 8.666/93; III – Julgar em débito, nos termos do artigo 71, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 19, da Lei Complementar nº 154/96, os Senhores Maurício Calixto da Cruz e Edney Gonçalves Ferreira, pelas importâncias abaixo destacadas, responsabilizando-os, solidariamente, a restituírem os valores dos débitos, aos Cofres do Departamento Estadual de Trânsito:

a) R\$ 443,00 (quatrocentos e quarenta e três reais), pela realização de despesas com passagens terrestres, concedidas sem autorização legal, à pessoas estranhas ao quadro de pessoal do Departamento Estadual de Trânsito, causando prejuízo ao Erário e contrariando o disposto no artigo 37, da Constituição Federal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

b) R\$ 1.920,00 (um mil, novecentos e vinte reais) pelo pagamento de despesas sem a comprovação de sua liquidação, causando prejuízo ao Erário e violando os artigos 62 e 63, § 1º, I a III e § 2º, I a III da Lei nº 4.320/64;

IV – Julgar em débito, nos termos do artigo 71, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 19, da Lei Complementar nº 154/96, os Senhores Maurício Calixto da Cruz, Edney Gonçalves Ferreira, Onildo Vieira de Carvalho e Antônio José Barbosa, responsabilizando-os, solidariamente, a restituírem a importância de R\$ 54.762,86 (cinquenta e quatro mil, setecentos e sessenta e dois reais e oitenta e seis centavos) aos Cofres do Departamento Estadual de Trânsito, pelo pagamento de despesas com abastecimento de combustíveis em veículos estranhos à frota da Autarquia, causando prejuízo ao Erário e contrariando os artigos 75, I e II, 106, II, da Lei nº 4.320/64;

V – Julgar em débito, nos termos do artigo 71, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 19, da Lei Complementar nº 154/96, os Senhores Maurício Calixto da Cruz e Neil Aldrin Farias Gonzaga, responsabilizando-os, solidariamente, a restituírem o montante de R\$ 70.886,91 (setenta mil, oitocentos e oitenta e seis reais e noventa e um centavos) aos Cofres do Departamento Estadual de Trânsito, em razão da omissão em promover o cadastramento de 204 Autos de Infração, lavrados pela Companhia de Trânsito da Polícia Militar, causando prejuízo ao Erário e violando os artigos 31, III e 38, II, da Lei Complementar nº 97/93;

VI – Julgar em débito, nos termos do artigo 71, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 19, da Lei Complementar nº 154/96, os Senhores Maurício Calixto da Cruz, Edney Gonçalves Ferreira e **Roberto Rivelino Amorim de Melo**, responsabilizando-os, solidariamente, a restituírem o montante de **R\$ 102.150,75** (cento e dois mil, cento e cinquenta reais e setenta e cinco centavos) aos Cofres do Departamento Estadual de Trânsito, em razão de realização de despesas com diárias, sem a devida comprovação da finalidade pública e da liquidação, causando prejuízo ao Erário e contrariando o artigo 7º, do Decreto nº 6.152/93;

VII – Julgar em débito, nos termos do artigo 71, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 19, da Lei Complementar nº 154/96, os Senhores Gilberto Moura e Ademar Selvino Kussler, gestores da Autarquia no período de 05.08.95 a 31.05.96, responsabilizando-os, solidariamente, a restituírem o montante de R\$ 273.321,00 (duzentos e setenta e três mil, trezentos e vinte e um reais) aos Cofres do Departamento Estadual de Trânsito, pelo pagamento indevido de reajuste de preço, à Empresa Ronda Segurança Vigilância, causando prejuízo ao Erário e infringindo o disposto no artigo 37, da Constituição Federal, combinado com o artigo 3º, da Lei Federal nº 8.666/93;

VIII – Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da publicação deste acórdão no Diário Oficial do Estado, para que os Senhores Maurício Calixto da Cruz, solidariamente, com Edney Gonçalves Ferreira, Onildo Vieira de Carvalho, Antônio José Barbosa, Neil Aldrin Farias Gonzaga, Roberto Rivelino Amorim de Melo, e Gilberto Moura, solidariamente, com Ademar Selvino Kussler, recolham aos cofres do Departamento



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Estadual de Trânsito, os valores mencionados nos itens II, III, IV, V, VI e VII, deste acórdão, atualizados monetariamente, e acrescidos dos juros legais, na forma da Lei e comprovem seu recolhimento junto ao Tribunal de Contas, nos termos do artigo 19, da Lei Complementar Estadual nº 154/96;

IX – Multar, individualmente, os Senhores Maurício Calixto da Cruz, Arno Voigt e Roberto Carlos Barbosa em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fulcro no artigo 55, II, da Lei Complementar nº 154/96, em decorrência da prática de desvio de finalidade no Convênio nº 008/98; X – Multar, individualmente, os Senhores Maurício Calixto da Cruz, Roberto Rivelino Amorim de Melo e Edney Gonçalves Ferreira em **R\$ 20.000,00** (vinte mil reais), com fulcro no artigo 55, II e III, da Lei Complementar nº 154/96, pela prática de atos com grave infração às normas legais e regulamentares que causaram injustificado dano ao Erário descritas a seguir:

- a) violação dos artigos 52, “a” e 53, da Constituição Estadual, 7º, I, “a.1”, “a.4”, IV, combinado com o artigo 49, IV, da Resolução Administrativa nº 003/TCE-RO/96, pela ausência de documentos na prestação de contas e encaminhamento intempestivo e incompleto dos balancetes mensais;
 - b) descumprimento ao disposto no artigo 37, da Constituição Federal, pela ineficiência e ineficácia na gerência dos recursos financeiros, que não cumpriu as metas propostas no Orçamento Geral do Estado e no Plano Plurianual, não obstante a existência de disponibilidade financeira;
 - c) violação dos artigos 57 e 90, combinado com os artigos 99, 101, 104, 105, II e § 2º, V, da Lei nº 4.320/64, conforme relatado nos itens 2, 3, 4, 5, 6, 7, 21 e 22, da conclusão do relatório técnico (fls. 1512/1542);
 - d) descumprimento do disposto no artigo 195, § 3º, combinado com o artigo 29, IV, da Lei Federal nº 8.666/93 da Constituição Federal, por não exigir dos fornecedores a apresentação de Certidão Negativa de Débito do Instituto Nacional de Seguro Social em diversos processos;
 - e) violação do artigo 5º, da Lei Federal nº 8.666/93, pela realização de pagamentos, sem a observância da ordem cronológica de exigibilidade, conforme se vê do quadro demonstrativo às fls. 896/897;
 - f) infringência ao artigo 39, § 1º, da Lei nº 4.320/64, por não notificar e dar conhecimento aos infratores da existência de multas no montante de R\$ 4.166.826,61 (quatro milhões, cento e sessenta e seis mil, oitocentos e vinte e seis reais e sessenta e um centavos), e em consequência da não inscrição destes créditos em Dívida Ativa;
 - g) violação dos artigos 2º, parágrafo único, 26, 29, III, 38, VI, 48, I, 54, § 2º, V e XI, e 61, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93, conforme relatados nos itens 12, 14, 15, 17, 24, 25 e 26, da conclusão do relatório técnico;
- XI – Fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da publicação deste acórdão no Diário Oficial do Estado, para que os responsáveis indicados nos itens IX e X, deste acórdão, recolham os valores das multas que lhes foram imputadas, devidamente atualizadas monetariamente, caso não recolhidas no prazo assinalado, na forma do artigo 56, da Lei Complementar nº 154/96, à Conta do Fundo de Desenvolvimento Institucional do Tribunal de Contas, no Banco do Brasil, Agência 2757-X, Conta Corrente nº 8358-5, nos termos dos



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

artigos 30, 31, III, “a”, e 33, do Regimento Interno desta Corte, combinado com o artigo 3º, III, da Lei Complementar nº 194/97; XII – Dar conhecimento do inteiro teor deste acórdão, ao Departamento Estadual de Trânsito e aos interessados;

XIII – Determinar aos atuais Administradores do Departamento Estadual de Trânsito que, adotem medidas compatíveis com as normas e princípios que regem a Administração Pública, no tocante ao fortalecimento do Sistema de Controle Interno, visando inibir, corrigir e evitar a reincidência das infrações detectadas e apontadas, no relatório do Corpo Técnico deste Tribunal de Contas;

XIV – Encaminhar cópias dos autos, ao Ministério Público Estadual, para as providências de sua alçada;

[...]

Após argumentar o cabimento do exercício do Direito de Petição, previsto no inciso XXXIV do art. 5º da Constituição Federal, o jurisdicionado externa a pretensão de desconstituir o acórdão em foco, aduzindo, em síntese, os seguintes fatos:

a) ausência de conversão em tomada de contas especial (TCE), em violação à regularidade do trâmite processual; b) incidência do instituto da prescrição; c) e ilegitimidade ativa do Estado de Rondônia para ajuizar as ações de cobrança;

Como fundamentos que amparariam essas teses, comenta que teria sido prejudicado pela alegada inobservância da previsão legal de conversão de fiscalização de atos e contratos em TCE (art. 44 da LC 154/96), a qual teria acarretado a inadequação do rito próprio de apuração de casos de despesas com concessão de passagem terrestres em favor de terceiros alheios aos quadros do DETRAN-RO, que, por isso, sequer foram inquiridos, o que, a seu ver, configuraria a hipótese de erro de forma (art. 283 do CPC), em detrimento do direito ao devido processo legal.

No mesmo desígnio, sustenta a invocada ocorrência de prescrição em deliberações do STF (Tema 899) e, particularmente, dessa Corte de Contas (Acórdão n. 75/18-Pleno e Processo n. 1449/16), que nesses precedentes teria admitido a aplicabilidade da Lei Federal n. 9.873/99 por analogia, como assentado em procedimento de Uniformização de Jurisprudência, por meio do qual assevera ter sido revogada a Decisão Normativa n. 005/16/TCE-RO, tratando-se de posicionamentos que



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

operariam efeitos jurídicos favoráveis à sua proposição, atestada pela menção à série dos atos que ao longo do tempo indicariam a dita inexigibilidade do débito.

Por fim, via ainda o manejado Direito de Petição, há o questionamento acerca da competência da Procuradoria Geral do Estado – PGE-RO para promover as ações de execução das condenações em débito fixadas no Acórdão n. 0038/10, já que nos respectivos itens V, VI e VII, diz o signatário, consta que a restituição deve ocorrer perante os cofres do DETRAN-RO, o qual, por ser autarquia com autonomia administrativa e financeira, detém a titularidade dos créditos, razão pela qual caberia a seu próprio órgão de assistência jurídica officiar nas ações executivas, como têm decidido as diferentes instâncias o Poder Judiciário, de sorte que por esse prisma haveria indícios de que a cobrança e a destinação desses valores estariam equivocadas.

Requer assim o reconhecimento desses ditos vícios processuais que implicariam a reforma do julgado e consequentes efeitos, *in verbis*:

- a) **Seja** considerada a nulidade do Acórdão n. 38/2010 relatado no bojo dos autos da Prestação de Contas n. 12 69/00, por não haver a conversão em Tomada de Contas, violando o art. 44 da Lei Complementar Estadual n. 1 54/1 996;
- b) **Seja** reconhecida a prescrição intercorrente no bojo do processo administrativo, violando o art. 1º e seu §1º da Federal n. 9.873/99;
- e) **Seja** reconhecida a ilegitimidade ativa do Estado de Rondônia de cobrar débitos devidos à Autarquia, nos termos da Lei n. 134, de 20 de outubro de 1986;
- d) **Ao julgar procedente** os pedidos aqui expostos, **requer** que seus efeitos sejam estendidos a todos os demais responsabilizados, tendo em vista que a irregularidade processual prejudica a apuração e defesa correta e condigna de todos os envolvidos.

Autuado, o feito foi prontamente encaminhado ao relator, que por despacho o remeteu a este Ministério Público de Contas para parecer.

É o necessário a relatar.

DA ADMISSIBILIDADE



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

Ab initio, insta tecer algumas considerações acerca da garantia constitucional ao direito de petição previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, da CF/88, que assegura o uso desse instrumento jurídico a quem queira exercer a faculdade de formular requerimento ou representar aos Poderes Públicos em defesa de direitos e contra abusos de autoridade, visto que embora se trate de relevante garantia democrática de caráter essencialmente informal, **não é sucedâneo de recurso**.

Não obstante tal ressalva, o que se percebe é que o direito de petição, dadas as suas características constitucionais, tem sido frequentemente utilizado, em desacerto, como espécie de recurso administrativo subsidiário, quando a decisão atingida por uma das hipóteses de preclusão, já se tornou irrecurável.

Nesse ponto, é mister destacar que não se está a dizer que o direito de petição jamais poderia ser usado para provocar o necessário exercício do poder-dever de autotutela da Administração, visto que, inexistindo previsão de recurso administrativo para determinada decisão, seria plenamente possível e legítimo se lançar mão dessa razoável prerrogativa prevista pela Constituição da República no art. 5º, XXXIV, *a*, a qual garante claramente a qualquer pessoa “o **direito de petição** aos Poderes Públicos em defesa de **direitos** ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

Ocorre que, de outro vértice, a admissibilidade irrestrita (e incondicional) do exercício do direito de petição pode levar à inadmissível eternização das demandas, uma vez que assentir com a possibilidade de revisão das decisões do Poder Público a todo e qualquer tempo é algo frontalmente incompatível com a segurança jurídica inerente à manutenção de um Estado Democrático de Direito.

É cediço que o direito de petição constitui remédio jurídico-constitucional destituído de formalidades, frise-se, garantido a todos, frente às possíveis ilegalidades e abusos cometidos pelo Poder Público, o que não implica dispensar o cumprimento dos pressupostos e requisitos estabelecidos pela legislação processual comum, pois, fosse assim, dispensável seria a elaboração de normas processuais.



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

Nesse sentido, relevantes são as considerações do ilustre membro da Advocacia-Geral da União, Prof. Arthur Porto Carvalho¹, *verbis*:

O *status* constitucional do direito de petição em momento algum lhe outorgou a característica de recurso impreclusivo. Sendo um direito fundamental reconhecido pela Constituição, apresenta a mesma característica inerente aos demais direitos fundamentais: a relatividade. **Logo, seu exercício não deve ser abusivo, a ponto de ferir outros direitos constitucionalmente tutelados, como a segurança jurídica.**

[...]

Com efeito, **conclui-se que o recurso administrativo corporifica o próprio direito de petição quando é interposto, ou seja, se o recurso administrativo foi interposto, logo o direito de petição foi exercido, e se era previsto e não foi exercido, o direito de petição foi concedido, porém, o administrado optou por não exercê-lo.** Lembre-se que o legislador ordinário poderá regular o direito de petição, conferindo-lhe normas de organização e procedimento, de modo a garantir maior efetividade a essa garantia. Por isso, o estabelecimento de prazo para o seu exercício, em tese, não configura inconstitucionalidade.

Por outro lado, não afastamos em absoluto a possibilidade de exercer o direito de petição de forma subsidiária, vez que **inexistindo previsão de recurso administrativo para determinada decisão, entendemos que esta poderá ser rediscutida por meio do direito de petição *stricto sensu*, que poderá ser chamado de pedido de reconsideração, caso inexista instância administrativa superior para sua interposição.** Em verdade, anote-se que, por força do dispositivo constitucional que assegura o direito ao contraditório e a ampla defesa aos litigantes, as decisões nos processos administrativos, ainda que não haja previsão expressa, poderão ser questionadas por meio de recurso: "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral *são assegurados* o contraditório e ampla defesa, com os meios e *recursos* a ela inerentes." (art. 5º, LV, CF/88).

A contrário *sensu*, se houver previsão de recurso e este não foi utilizado no prazo, não haveria que se falar em exercício do direito de petição como recurso subsidiário, uma vez que este já teria sido conferido ao administrado.

Ainda assim, como já exposto acima, não só a doutrina, como a norma positivada, já apresentaram limites ao poder de autotutela da Administração e, **sendo a coisa julgada administrativa reflexo do**

¹ CARVALHO, Arthur Porto. Em que medida o abuso do direito de petição atinge a coisa julgada. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/18387/em-que-medida-o-abuso-do-direito-de-peticao-atinge-a-coisa-julgada-administrativa>>.



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

princípio da segurança jurídica, não vislumbramos a possibilidade do exercício do direito de petição desconstituir a coisa julgada administrativa. Se assim o fosse, seria o mesmo que admitir mais um recurso a uma decisão irrecorrível, já que distinção entre recursos administrativos e o direito de petição (Destacou-se).

Não pairam dúvidas de que todas as garantias fundamentais comportam limitação ou restrição quando em situação de confronto com outros interesses e direitos protegidos igualmente pelo ordenamento jurídico-constitucional, primando-se sempre, é claro, pela máxima efetividade e mínima restrição.²

Assim, considerando a premente necessidade de resguardar a estrutura dogmática das normas que estabelecem os direitos fundamentais em face da sua limitação ou restrição, o doutrinador Paulo Gustavo Gonet Branco³ propõe, a partir dos ensinamentos do eminente constitucionalista Gomes Canotilho, uma sistematização em que a definição do âmbito de proteção exige a análise da norma constitucional garantidora de direitos, tendo em vista: a) a identificação dos bens jurídicos protegidos e a amplitude dessa proteção (*âmbito de proteção da norma*); b) a verificação das possíveis restrições contempladas, expressamente, na Constituição (*expressa restrição constitucional*) e identificação das *reservas legais de índole restritiva*.⁴

No caso de direitos fundamentais sem reserva legal expressa, como o direito de petição, instituído no inciso XXXIV do art. 5º, parece unânime na doutrina que a configuração de uma colisão de valores constitucionais poderia sim legitimar a imposição de restrição, como alerta o precitado doutrinador, *verbis*:

É bem verdade que a ação limitadora – de índole legislativa, judicial ou administrativa – há de ser imantada por todo tipo de cautela, tendo em vista a possibilidade de abusos no estabelecimento de restrições a direitos fundamentais não submetidos a reserva legal expressa. Daí a necessidade de que eventual limitação de direitos fundamentais, sem reserva legal expressa, assente-se também em norma constitucional.

Nesse passo, ainda, considerando a ausência de reserva legal

² LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado, 13ª ed., São Paulo, Saraiva, 2011, p. 97.

³ MENDES, Gilmar Ferreira et al. Curso de Direito Constitucional. 3ª Ed. Saraiva. São Paulo: 2008, p. 314.

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira et al. Curso de Direito Constitucional. 3ª Ed. Saraiva. São Paulo: 2008, p. 296.



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

expressa ao direito de petição, a limitação ou restrição ao exercício desse direito só se justificaria diante de outro valor de envergadura constitucional a ser equitativamente tutelado, no caso, a segurança jurídica e a boa-fé dos administrados.

Na esteira do posicionamento do ilustre Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco, entendo que o legislador não está impedido de adotar medidas destinadas a conferir adequada aplicação ou de fixar normas de organização e procedimento destinadas a conferir maior efetividade ao exercício do direito de petição.⁵

No âmbito dessa Corte de Contas, a Lei Complementar n. 154/96, legitimando o direito à ampla defesa e ao contraditório em todas as fases do processo de controle externo, cuidou de disponibilizar aos responsáveis nos procedimentos de tomada ou prestação de contas a interposição de recursos de reconsideração, embargos de declaração e revisão, tal como assegurou a possibilidade do Pedido de Reexame nos processos concernentes a fiscalização de atos.

Com efeito, a fixação de tais normas não é outra coisa senão a corporificação do próprio direito de petição, não sendo admissível a interposição de insurgência, fundamentada no direito de petição, com o flagrante intuito de simplesmente rever decisão da Corte de Contas já transitada em julgado.

Nesse sentido, vejamos o que o já citado Dr. Arthur Porto Carvalho leciona de forma pertinente a esse respeito, *litteris*:

[...] cabe esclarecer que o direito de petição não poder ser considerado, via de regra, uma espécie de recurso subsidiário àqueles já previstos em lei. Antes, **deve-se atentar que o direito de petição confere fundamento constitucional ao recurso administrativo, ou seja, o direito de interpor qualquer recurso administrativo é decorre do direito de petição.** Assim entendeu o Supremo Tribunal Federal, ao julgar inconstitucional a exigência de depósito prévio como condição para interpor recurso administrativo: como o recurso administrativo decorre do direito de petição, não poderia ser objeto de cobrança de pecúnia para sua admissibilidade, já que o texto constitucional, no inciso XXXIV do seu art. 5º, veda a cobrança de taxa para o exercício do direito

⁵ Ob. Cit. Pg. 570.



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

de petição. (Grifou-se).

Conquanto o caráter de definitividade das decisões exaradas na esfera controladora seja relativo, visto que o regime administrativo adotado pelo brasileiro – sistema inglês – garante que o jurisdicionado recorra à esfera judicial em caso de lesão ou ameaça a direito (artigo 5º, XXXV, CF/88), entretanto, esgotados os recursos possíveis, há que se conferir estabilidade aos atos decisórios, salvaguardando, por consequência, reitere-se, a boa-fé dos administrados e a segurança jurídica.

A esse respeito colaciona-se excerto dos ensinamentos do prestigiado professor Adilson Abreu Dallari, *verbis*:

A administração não pode ser volúvel, errática em suas opiniões. *La donna é mobile* – canta a opera; à Administração não se confere, porém, o atributo da leviandade. A *estabilidade* da decisão administrativa é uma qualidade de agir administrativo, que os princípios da Administração Pública, mais acima referidos, impõem. Ao decidir o processo administrativo, a Administração manifesta um entendimento sobre o padrão de legalidade (e, quando cabível, de conveniência) que baliza a matéria em exame ou interesse em disputa. E seria inadmissível que a mudança unilateral de opinião pudesse desconstituir o que definido sob crivo do contraditório e a observação do devido processo legal [...].⁶

Nada obstante, quedando-se inerte, deixando o jurisdicionado incidir sobre o *decisum* os efeitos da coisa julgada na esfera controladora, admitir a interposição de petições, indefinidamente, no flagrante intuito de rever o ato decisório, é abuso de direito que, uma vez mais, não pode ser tolerado num Estado Democrático de Direito.

Quanto à preclusão e à garantia do direito de petição, no âmbito específico dessa corte de Contas, devido à argúcia da exposição, peço vênias para transcrever um trecho do voto exarado no Processo n. 2581/11. Veja-se:

42. Portanto, é forçoso concluir que o direito de petição não deve ser utilizado como mecanismo para relativizar a preclusão processual definida pela própria lei, especialmente quanto a decisões transitadas

⁶ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo Administrativo*. 2ª ed. rev. amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 52.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

em julgado.

43. Essa afirmação deve ser compreendida de acordo com a perspectiva de que os limites materiais e temporais se articulam de modo a formar vários regimes de preclusão processual. São eles: (a) o regime de preclusão ordinária, que ocorre com o trânsito em julgado da decisão; (b) o regime de preclusão extraordinária, que ocorre a estabilização definitiva da decisão, inclusive perante o próprio Judiciário. Senão, vejamos.

44. Esgotados os recursos ordinários (embargos de declaração, recurso de reconsideração e embargos de divergência), ocorre a preclusão do exame meritório das questões fáticas e probatórias no âmbito do Tribunal de Contas. A esse fenômeno se pode chamar de preclusão ordinária decorrente do trânsito em julgado da decisão.

45. Nessa hipótese, a jurisdição da Corte somente será reinstalada mediante recurso de revisão, com evidente natureza equiparável a ação rescisória⁷, pois possui natureza de impugnação autônoma desconstitutiva, possibilitando a reapreciação do objeto do processo, nas restritíssimas hipóteses legais de admissibilidade (erro de cálculo nas contas, falsidade documental e superveniência de documentos novos e erro grosseiro de fato). Essa impugnação extrema deve ser proposta, uma única vez, no prazo máximo de 5 (cinco) anos a contar do trânsito em julgado.

46. No prazo quinquenal de interposição do recurso de revisão, poderá o Tribunal de contas ser provocado a se manifestar sobre questões de ordem pública, que podem e devem ser conhecidas de ofício e não se sujeitam à preclusão ordinária.

47. Todavia, mesmo questões de ordem pública estão sujeitas à preclusão extraordinária, que acarreta a estabilização definitiva da decisão, inclusive perante o próprio Judiciário. Depois de transcorrido o lapso prescricional quinquenal a contar do esgotamento dos recursos ordinários perante o Tribunal de Contas, impedindo a proposição do extremo recurso de revisão, a decisão assume, por força da lei, *status* equiparável à coisa soberanamente julgada, porque não poderá, a princípio, ser modificado pelo Judiciário, por força da prescrição da pretensão desconstitutiva, ou pelo próprio Tribunal de Contas, por conta da preclusão extraordinária. O raciocínio aqui é mais complexo, entretanto, a lógica facilmente se impõe. Senão, vejamos.

48. Poder-se-ia pensar que as decisões do Tribunal de Contas jamais se

⁷ “Mandado de segurança. Efeito suspensivo a recurso de revisão interposto perante o Tribunal de Contas da União. - Pela disciplina desse recurso de revisão, faz ele as vezes, no plano administrativo, da ação rescisória no terreno jurisdicional, com relação à qual a jurisprudência desta Corte tem entendido inadmissível a outorga cautelar de eficácia suspensiva ao ajuizamento dela, para obstar os efeitos decorrentes da coisa julgada (vejam-se, a propósito, os acórdãos na RTJ 54/454 e na RTJ 117/1). Mandado de segurança indeferido” (Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, MS 22371/PR, Relator: Moreira Alves, Data de Julgamento: 13/11/1996, DJ 07-03-1997).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

estabilizam, porque poderiam ser revistas pelo Poder Judiciário. É verdade que, em hipóteses excepcionais o julgamento das contas possa ser revisto pelo Poder Judiciário nos casos de violação ao devido processo legal (STF, MS 6.960) ou manifesta ilegalidade que lesione direitos subjetivos (STF, MS 7280).

49. Entretanto, é equivocado o pensamento de que as decisões do Tribunal de Contas, ainda que nulas ou anuláveis, não se sujeitam à imutabilidade perante o ordenamento jurídico, pois a pretensão da desconstituição judicial de atos estatais não judiciais nulos ou anuláveis está sujeita ao prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto nº 20.910/32, de acordo com a jurisprudência esmagadoramente dominante. Leia-se:

Prescrição. **Ação declaratória de nulidade de decisão do Tribunal de Contas do Estado**, que recomendou a devolução dos subsídios pagos a mais, aos vereadores do município, no exercício de 1997. Deveriam receber 15% do que era pago aos deputados, quando perceberam 24%. Vereador que foi notificado e cobrado em 2003 e ajuizou a presente ação apenas em 2009. **Prescrição quinquenal reconhecida, com base no Dec. 20910/32**. Recurso provido (Tribunal de Justiça de São Paulo, 10ª Câmara de Direito Público, Apelação/Reexame Necessário 0041221-86.2009.8.26.0053, Relator: Urbano Ruiz, Julgamento: 02/05/2011).

ADMINISTRATIVO. AÇÃO VISANDO ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO QÜINQUÊNAL. DECRETO Nº 20.910/32. RECURSO ADESIVO PREJUDICADO. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. INOCORRÊNCIA. **Segundo a jurisprudência do STF e STJ o ato administrativo, quer seja nulo, quer seja anulável, sujeita-se à prescrição quinquenal prevista no Decreto nº 20.910/32 (STF-RE 107.503-MG, Rel. Min. Otávio Galloti, STJ-MS 7.226/DF, Rel. Min. Jorge Scartezzini).** [...]” (Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Segunda Turma, Apelação Cível nº 290351 2002.02.01.025100-9, Relator: Desembargador Federal Antonio Cruz Netto, Julgamento: 04/12/2002, DJU de 17/02/2003, p. 131).

50. No âmbito do Tribunal de Contas, o termo inicial para a contagem do prazo prescricional da pretensão desconstitutiva das decisões definitivas desta Corte dá-se com o “*trânsito em julgado*”⁸, o qual ocorre depois da preclusão dos recursos ordinários previstos na legislação processual: os embargos de declaração, o recurso de reconsideração (artigo 10, §2º e artigo 31, I e II, da Lei Complementar nº 154/1996) e os embargos de divergência (artigo 94 do Regimento Interno).

51. Em razão do efeito suspensivo, os recursos eventualmente interpostos, dentro do prazo legal, são causas impeditivas do transcurso da prescrição da pretensão desconstitutiva, razão pela qual o prazo somente passa a fluir depois da ciência do interessado acerca do trânsito em julgado, quando o título executivo torna-se exigível. É

⁸ “Agravado de Instrumento. Execução fiscal. Restituição de Auxílio-Encargos Gerais de Gabinete de Vereador. Exceção de pré-executividade rejeitada. Prescrição. Inocorrência. **Trânsito em julgado da decisão do Tribunal de Contas como termo inicial do lapso prescricional.** [...]” (Tribunal de Justiça de São Paulo, 18ª Câmara de Direito Público, Agravo de Instrumento 0111238-44.2011.8.26.0000, Relator: Mourão Neto, Julgamento: 10/11/2011).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

consequência do princípio da *actio nata*⁹.

52. Cientificados os interessados acerca do título executivo devidamente formado, inicia-se em desfavor das partes e dos interessados o prazo quinquenal para propor cumulativa ou alternativamente: (a) recurso de revisão perante esta Corte, que possui natureza de ação rescisória (artigos 31, III, artigo 34 da Lei Complementar nº 154/1996); e/ou (b) a ação judicial para desconstituição de ato estatal, inclusive, mediante exceção de pré-executividade¹⁰, quando já ajuizada a ação executiva do título executivo.

53. Escoado o prazo quinquenal, a contar do trânsito em julgado, sem que o jurisdicionado tenha ajuizado ação anulatória e/ou interposto recurso de revisão, a preclusão da prática do último ato processual típico acaba coincidindo, por força da lei, com o término do prazo prescricional da pretensão de desconstituição da decisão pelo Poder Judiciário. Ainda que não se possa falar em coisa soberanamente julgada por ortodoxia terminológica, o efeito, no final de contas, é o mesmo: a estabilização definitiva do ato perante o ordenamento jurídico¹¹.

54. Se for interposto recurso de revisão, instaurando nova relação jurídico-processual, não há falar na interrupção ou suspensão do prazo prescricional já iniciado, mas *a priori* no surgimento de nova pretensão judicial de desconstituição da decisão proferida no recurso de revisão, por manifesta ilegalidade ou violação ao devido processo legal ocorrida no processamento e julgamento do próprio recurso revisional.

55. Em qualquer das hipóteses, ressalvados os vícios transrescisórios, que resistem a qualquer preclusão ou prazo prescricional, a prescrição da pretensão judicial de desconstituição de decisões da Corte faz operar a sua estabilização perante o sistema jurídico, “*não podendo mais ser anulado, quer por meio administrativo, quer por decisão judicial..., por não se justificar a instabilidade jurídica, mesmo que potencial, por todo e sempre*”¹². Portanto, ainda que não se possa falar

⁹ O termo inicial da prescrição rege-se pelo princípio da *actio nata*, isto é, que impõe como marco temporal da prescrição a *ciência* acerca da *efetiva* lesão e seus efeitos. Cf.: Superior Tribunal de Justiça, AgRg no AgRg no Ag 1.362.677/PR, Relator: Ministro Benedito Gonçalves, 1ª Turma, julgado em 01/12/2011, DJe 07/12/2011. Por outro lado, o recurso interposto fora do prazo legal não é causa impeditiva, haja vista que é considerado ato processual inexistente. Vide: “[...] 4. A *interposição de recurso inexistente não interrompe ou suspende o prazo recursal, tornando intempestivo o presente recurso especial. Agravo regimental improvido*” (Superior Tribunal de Justiça, 2ª Turma, Agravo Regimental no Recurso Especial 928641/SP, 2007/0039199-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Julgamento: 21/10/2008, DJe 11/11/2008).

¹⁰ Tribunal de Justiça de São Paulo, 14ª Câmara de Direito Público, Agravo de Instrumento 0137412-03.2005.8.26.0000, Relator: Gonçalves Rostey, Julgamento: 24/04/2008.

¹¹ Obviamente, as decisões sobre relações jurídicas continuadas podem sofrer impugnação, além do prazo do recurso de revisão, por força da cláusula *rebus sic stantibus*, desde que comprovada a modificação da situação fática e jurídica.

¹² “*PRESCRIÇÃO. ATO ADMINISTRATIVO. NULIDADE APONTADA POR PARTICULAR. DECURSO DO PRAZO DE CINCO ANOS. RECONHECIMENTO DA CAUSA EXTINTIVA DE AÇIONAR. 1 - O Decreto 20910, de 06.01.32, ao determinar a prescrição quinquenária de qualquer ação contra ato administrativo não fez qualquer distinção entre nulidade e anulabilidade. O prazo da prescrição incide em relação a quaisquer direitos*”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

propriamente em coisa julgada no âmbito do Tribunal de Contas, o fato é que a modificação das decisões do Tribunal de Contas está sujeita a limites temporais.

56. Nessa hipótese, é incabível o exercício do direito de petição com a finalidade de suplantar o sistema da preclusão processual, ainda mais quando operar a prescrição da pretensão judicial desconstitutiva. O trânsito em julgado é espécie de preclusão, sua máxima forma que se antepõe às partes e ao órgão imparcial de decisão, em abono à segurança jurídica. Dessa forma, a preclusão é pressuposto processual negativo de validade.

57. Vide, a propósito, os seguintes arestos judiciais:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. MATÉRIA PENAL. RECURSO MANIFESTAMENTE INCABÍVEL. TRÂNSITO EM JULGADO. Incabível a apresentação de "petição inominada incidental" que não ataca os fundamentos do acórdão recorrido, além de transcorrido o prazo recursal. **Não há se falar em direito de petição, tendo em vista ser claro o objetivo do recorrente em reabrir discussão tomada em acórdão já transitado em julgado. Esgotada a jurisdição da Suprema Corte no presente feito.** Agravo regimental nos embargos de declaração no agravo regimental no agravo de instrumento a que se nega provimento. (Supremo Tribunal Federal, AI 522066 AgR-ED-AgR, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 17/03/2009, DJe-071).

EMENTA: EMBARGOS À EXECUÇÃO - TÍTULO JUDICIAL - SENTENÇA TRÂNSITA EM JULGADO - COISA JULGADA MATERIAL - IMUTABILIDADE - REFORMATIO IN PEJUS - NÃO-CONFIGURAÇÃO. Ao tratar da imutabilidade e indiscutibilidade da decisão, o legislador claramente adota o sistema de preclusão, o qual demonstra o intuito de o ordenamento jurídico preservar as decisões que transitaram em julgado. A coisa julgada material, produzida pela sentença definitiva, constitui pressuposto processual negativo que impede novo julgamento acerca da mesma questão. Não há que se falar em reformatio in pejus quando a matéria devolvida ao Tribunal, decidida no processo de conhecimento, serve apenas como parâmetro para o magistrado sentenciante ajustar a incidência de juros e correção monetária. (Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 13ª Câmara Cível, Apelação Cível nº 2.0000.00.487360-1/000, Relator: Desembargador Fabio Maia Viani). (Grifo no original).

No mesmo sentido, é pacífica a jurisprudência do Supremo

peçoais, como o são so decorrentes de relação de serviço público. 2 - A prescrição quinquenal referida abrange qualquer direito ou ação. 3 - Se é certo que o ato administrativo ilegítimo não se torna válido pelo tempo decorrido, qualquer que seja o período de sua duração, pois, o que é vicioso continua sempre vicioso. certo, também, e que prescrevera, no prazo de 5 (cinco) anos a ação do interessado para o invalidar, por não se justificar a instabilidade jurídica, mesmo que potencial, por todo e sempre. 4 - Em consequência, se o interessado não agiu dentro dos cinco anos autorizados pelo ordenamento positivo, o ato, mesmo inválido, firma-se, estabiliza-se, não podendo mais ser anulado, quer por meio administrativo, quer por decisão judicial. 5 - sentença reformada. Provimento do recurso". (Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Segunda Turma, Apelação Cível 195/SE 89.05.06640-2, Relator: Desembargador Federal Jose Delgado, Julgamento: 02/08/1989, DJ de 16/09/1989).



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

Tribunal Federal, como se colhe, a título exemplificativo, de excertos do julgamento do Agravo Regimental interposto no agravo de Instrumento n. 223.712/RS,¹³ *verbis*:

É inconsistente a postulação que, apoiada no direito de petição, formula pedido que constitui, na realidade, verdadeiro sucedâneo, legalmente não autorizado, da ação rescisória, eis que já transitada em julgado a decisão impugnada.

- O direito de petição, fundado no art. 5º, XXXIV, a, da Constituição não pode ser invocado, genericamente, para exonerar qualquer dos sujeitos processuais do dever de observar as exigências que condicionam o exercício do direito de ação, pois, tratando-se de controvérsia judicial, cumpre respeitar os pressupostos e os requisitos fixados pela legislação processual comum. A mera invocação do direito de petição, por si só, não tem o condão de permitir que a parte interessada, mediante utilização de meio impróprio, busque desconstituir o acórdão ("judicium rescindens") e obter o rejuízo da causa ("judicium rescissorium"), em situação na qual a decisão questionada - embora transitada em julgado - não se reveste da autoridade da coisa julgada em sentido material. Precedentes.

Consoante já relatado, no caso dos autos, o fundamento utilizado pelo jurisdicionado para interposição da presente insurgência, no intuito de afastar a responsabilidade que lhe fora imposta, em última instância, é sua persistente não conformação com o resultado do julgamento materializado no Processo n. 1269/00, como se observa das oportunidades em que manifestou sua irrisignação.

Aliás, antes disso, de bom alvitre assinalar, o jurisdicionado teve formalmente assegurado o direito à defesa e ao contraditório, desde a fase instrutiva, por meio dos atos consentâneos ao fim específico de dar efetividade a esse requisito processual *sine qua non*,¹⁴ e, na sequência, fora validamente citado para cumprir tal múnus,¹⁵ contudo, abdicou de fazê-lo, pelo que foi declarado revel.¹⁶

Como evidências de que essa condição foi observada nas demais

¹³ Supremo Tribunal Federal, AI 223.712-AgR-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 08.02.2000, Segunda Turma, DJE de 05.03.2010.

¹⁴ Conforme DESPACHOS DE DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADE de fl. 1331, fl. 1339, fl. 1340, fl. 1342, fl. 1344 e fl. 1346 - ID 1234296 do Processo n. 1269/00 (autos eletrônicos).

¹⁵ Conforme os registros de recebimento pessoal dos MANDADO DE AUDIÊNCIA N. 162/TCER de fls. 1362/1363, MANDADO DE CITAÇÃO N. 186/TCER de fls. 1408/1409 e MANDADO DE CITAÇÃO N. 195/TCER de fls. 1410/1.411 - ID 1234297 do Processo n. 1269/00 (autos eletrônicos).

¹⁶ Conforme TERMO DE REVELIA N. 025/04 de fl. 1595 - ID 1234297 do Processo n. 1269/00 (autos eletrônicos).



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

etapas de trâmite do feito no âmbito dessa Corte de Contas, cumpre anotar que o jurisdicionado foi devidamente cientificado dos termos do multicitado Acórdão n. 0038/10 em 17.05.2010,¹⁷ iniciando-se então o prazo para interposição dos recursos postos à sua disposição pelas normas legais e regimentais então vigentes.

Nesse sentido, ressalta-se que, exercendo o seu direito de recorrer, o Senhor Roberto Rivelino Amorim de Melo ingressou com Recurso de Revisão, não conhecido, conforme o Acórdão APL-TC 00341/17 (Processo n. 02284/17) e, adiante, já se valeu do Direito de Petição, visando a declaração de nulidade do Acórdão n. 0038/10, que igualmente não teve prosseguimento, sem embargo de que as alegações relativas a matéria tida como de ordem pública ali vertidas foram apreciadas e julgadas improcedentes por meio do Acórdão APL-TC 00141/16, atinente ao Processo n. 01338/15.

Quer dizer, à luz das lições doutrinárias e da jurisprudência colacionadas alhures, esses registros denotam que foi concedido e exercido pelo insurgente – inclusive o direito de petição *stricto sensu*, como visto –, manejando ou não os meios de impugnação ao Acórdão n. 0038/10 postos à sua disposição, o que autoriza a inferir pela preclusão da faculdade de novamente suscitar as ditas questões de ordem pública que dessa vez tenciona trazer à baila.

Isso porque dentre as questões a esse título suscitadas, as quais, a ver logo à frente, nem gozam tecnicamente de tal *status*, não há menção a defeito processual erigível à categoria dos vícios transrescisórios passíveis de *querela nullitatis* (v.g., destacadamente, os art. 131, 239 e 525, § 1º, I, do CPC).¹⁸

¹⁷ Conforme Ofício n. 689/1ª Câmara/SGS/2010 recebido, pessoalmente, em 01.06.2010 às 09h15min, de fl. 60 – ID 1234299 do Processo n. 1269/00 (autos eletrônicos).

¹⁸ Sobre o ponto, exemplificadamente, o seguinte julgado do STJ: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO JUDICIAL. FALTA DE CITAÇÃO VÁLIDA DO CÔNJUGE DA PARTE DEMANDADA ORIGINALMENTE. AÇÃO POSSESSÓRIA. COMPOSSE. ARTS. 300 E 301 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS NºS 211/STJ E 282/STF. ART. 131 DO CPC. REEXAME DE PROVA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 7/STJ. [...]. 3. Consoante a jurisprudência consolidada nesta Corte Superior, a nulidade da citação constitui espécie de vício transrescisório e, por isso, pode ser reconhecida a qualquer tempo, até mesmo após o escoamento do prazo para a propositura da ação rescisória, mediante simples alegação da parte interessada. 4. Agravo regimental não provido. AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 629.436/STJ – SP, Relator: Min. RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA. (Destacou-se).



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

Destarte, esgotada a jurisdição dessa Corte de Contas no caso em análise, visto que ao seu alvedrio o peticionante utilizou de instrumentos de impugnação disponíveis, os quais, como visto, caracterizam-se como a concretização do próprio direito de petição, incidiram sobre o *decisum* os efeitos da coisa julgada administrativa, sendo que admitir interposição a todo e qualquer tempo de petição – a propósito, *in casu*, já manejada repetidamente –, no flagrante intuito de rever o ato administrativo, repise-se, é abuso de direito que não pode ser tolerado num Estado Democrático de Direito, razão pela qual entendo que a insurgência **não merece ser conhecida**.

Ademais, não se pode olvidar que, em relação à arguição de ilegitimidade do Estado para ajuizar a cobrança dos títulos executivos resultantes do julgamento consubstanciado no Acórdão n. 0038/10, nem ao menos envolve questão de ordem pública a ser dirimida por petição, por não sugerir hipótese cujo deslinde poderia inquinare (ou não) o mérito das razões de fato e de direito que informam citado *decisum*, tampouco sinalizar para qualquer prejuízo atinente a direito do peticionante.

Aliás, contrariando a afirmação de que a cobrança e a destinação desses valores estariam equivocadas, vê-se que a Superintendente da Administração do Ministério da Fazenda em Rondônia comprovou, perante essa Corte de Contas,¹⁹ a transferência de descontos de vencimentos de servidor do quadro da União, à época cedido ao Estado de Rondônia, aos cofres do DETRAN-RO, referente ao débito consignado, justamente, no mesmo Acórdão n. 38/10-1ª Câmara (item IV).

Ora, se servidor federal julgado em débito no mesmo *decisum*, por meio de desconto em folha, procedeu à devolução dos respectivos valores diretamente à Autarquia de Trânsito, com maior razão é de se esperar que exatamente assim deve ocorrer, ou já deveria ter ocorrido, em relação ao peticionário Roberto Rivelino Amorim de Melo, em caso de opção pelo ressarcimento mediante dedução em folha, já que ocupa

¹⁹ Conforme o item I da Decisão Monocrática n. 0057/2021/GCFCS/TCE-RO, referente ao Processo n. 02786/11 (ID 1015254).



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

o cargo efetivo de Agente Administrativo junto ao próprio DETRAN-RO.²⁰

Embora não seja o caso de tecer maiores lucubrações acerca desse ponto, ressalta-se, novamente em desfavor do que asserido pelo insurgente, que, por força da Lei Complementar n. 1000/18,²¹ a representação judicial, o assessoramento jurídico e a consultoria jurídica nas entidades da Administração Indireta do Estado de Rondônia são exercidas, exclusivamente, por Procuradores do Estado (art. 2º), estando atualmente as Procuradorias Autárquicas em regime de delegação transitória de atribuições (artigos 3º e 4º) e os respectivos membros alocados em *Quadro Especial Complementar em Extinção* (artigo 4º), com subordinação técnica e disciplinar à PGE (artigo 3º, § 1º), a qual poderá avocar quaisquer processos administrativos ou judiciais de interesse de autarquias, inclusive (artigo 2º, § 2º).

Essa mesma conclusão se impõe, por razão outra, em relação à própria alegação de vício de forma e de desobediência ao devido processo legal, pela ventilada inobservância do rito processual a ser seguido nas imputações de débito, por falta de conversão do processo de prestação de contas em tomada de contas especial, ante a evidente impertinência de tal cogitação, visto que ambos se referem a julgamento de contas, sendo irrelevante se se trata de prestação de contas, tomada de contas ou tomada de contas especial.

É que, a rigor do estabelecido no art. 7º da Lei Complementar n. 154/96,²² que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, as formalidades processuais das Prestações e das Tomadas de Contas, inclusive as especiais, são rigorosamente as mesmas, sendo, portanto, completamente incabível o argumento de necessidade de conversão do feito em Tomada de Contas Especial para posterior julgamento.

²⁰ Conforme informação disponível no Portal de Transparência do Governo, relativa à folha de pagamento do DETRAN-RO, relativa ao mês de dezembro de 2022, acessada em 25.02.2023.

²¹ Dispõe sobre a Advocacia Pública na Administração Indireta do Estado de Rondônia e altera, acrescenta e revoga dispositivos da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia.

²² **Art. 7º** - As contas dos administradores e responsáveis a que se refere o artigo anterior serão anualmente submetidas a julgamento do Tribunal, sob a forma de tomada ou prestação de contas, organizadas de acordo com normas estabelecidas em instrução normativa.



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

Diferente seria se o processo originário cuidasse de matéria que inicialmente não envolvesse julgamento de contas, como uma fiscalização de atos e contratos, por exemplo, caso em que seria necessária, uma vez configurado prejuízo ao erário, a prévia conversão do feito em TCE para que a Corte pudesse julgar as contas e imputar o eventual débito, por força do artigo 71, II, da Constituição da República.

Em outras palavras, além de obedecer ao princípio do devido processo legal, visto que dispensável o tratamento da matéria mediante a medida processual prevista no art. 44 da Lei Complementar n. 154/96, a Corte de Contas conferiu ao peticionante a oportunidade de manifestar-se sobre as irregularidades constatadas nos autos principais, tanto na fase instrutória como na recursal, consoante verificado, garantindo-lhe, assim, o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Bem se sabe, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas analisa a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos administrativos que compreendem a conduta do administrador ou responsável por bens e valores públicos, na execução, por exemplo, dos contratos celebrados, competindo ao órgão de controle o mister de apurar as práticas que contrariarem esses princípios, não apenas sob o viés de punir o agente público faltoso, mas sobretudo para desestimular eventuais condutas de outros jurisdicionados igualmente responsáveis.

A par de se tratar alegação de todo incongruente, por não se cuidar na origem de procedimento de fiscalização de atos e contratos – ou qualquer outro não sujeito ao crivo do artigo 71, II, da CF/88 –, mas de contas de gestão, de mesma natureza jurídica da TCE, como visto, percebe-se, como indicado, que se está diante de tema precluso, visto que já rechaçado sumariamente em relação a dois idênticos pedidos, em que um dos signatários ali constantes, responsabilizado solidariamente pelos fatos cometidos ao ora peticionante, almejava a suspensão de execução fiscal.²³

²³ Conforme a Decisão Monocrática n. 0177/15-GCBAA-TC, proferida no feito principal (Processo n. 1269/00) – ID 218413, e a Decisão Monocrática n. 279/2015 prolatada no bojo do já citado Processo n. 01338/15 – ID 223929, que se refere a anterior Direito de Petição, do qual o ora insurgente é um dos



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

Não obstante a impossibilidade de conhecimento do expediente em tela, sobretudo para conter eventual abuso do direito de petição, extrapolando o que garantido pela Carta Magna, necessário se faz analisar o risco da incidência de hipótese de prescrição no feito principal – mesmo porque se cuida de fatos que remontam aos idos de 1999 –, por se tratar, esta sim, de admissível questão de ordem pública, a qual, caso procedente, pode ensejar o reconhecimento de ofício de atos desconformes, o que, entretanto, antecipa-se, não sucederá, conforme será evidenciado adiante.

Feitos esses registros, passa-se ao exame da matéria cognoscível de ofício.

DA PRESCRIÇÃO COMO MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA

Conforme relatado, o peticionante pugna pelo reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória (e punitiva), sobretudo, pelo que sugerem os parâmetros a que aludiu nesse fito, embora com menção simultânea à forma quinquenal e trienal para, nesses moldes, indicar que sob seu ponto de vista haveria elementos fáticos e jurídicos que contaminariam o *decisum* que lhe cominou débito e multa, suscitando a alegada “inexigibilidade do crédito” e “morosidade da marcha processual”.

Inicialmente, convém anotar, ante a superveniência da novel Lei Estadual n. 5.488/2022²⁴ – editada sob a perspectiva de suprir a lacuna legislativa sobre a matéria no plano local, existente até então, como disse o peticionante –, que prejudicada a sua aplicação no caso destes autos, por razões evidentes, depreendidas da previsão de seu artigo 16, o qual restringiu sua eficácia aos processos em que não tenha ocorrido o trânsito em julgado até 19.12.2022, data que entrou em vigor.²⁵

signatários, além de anexada igualmente ao processo originário (Processo n. 1269/00) – fls. 488/492 do ID 1234302 (autos eletrônicos)

²⁴ Regulamenta a prescrição punitiva no âmbito administrativo do Poder Executivo Estadual, Legislativo e Judiciário, na administração direta e indireta, no exercício do poder de polícia, ou em face dos ilícitos sujeitos a sua fiscalização, objetivando apurar infração à legislação em vigor, e dá outras providências.

²⁵ Conforme Diário Oficial do Estado de Rondônia, Edição Suplementar 2411, de 19.12.2022.



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

Desse modo, *in casu*, a análise do tema da prescrição se dará com supedâneo na Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO, que estabelece diretrizes para a aplicação, por analogia, da Lei n. 9.873/1999, a qual prevê prazo de prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, sem perder vistas o atual entendimento do STF, referido pelo insurgente, com os (devidos) contornos de ordem temporal já adequadamente estabelecidos por essa Corte de Contas.

Esse ato normativo, quanto, particularmente, aos critérios de aplicação relacionados às nuances do caso vertente, dispõe o seguinte, *verbis*:

Art. 2º **Prescreve em 05 (cinco) anos** a pretensão punitiva do Tribunal de Contas em face dos ilícitos sujeitos a sua fiscalização, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Art. 3º Interrompe-se a prescrição de 05 (cinco) anos:

- I** – pela notificação ou citação válidas do responsável no âmbito do Tribunal de Contas, inclusive por meio de edital;
- II** – por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, incidindo uma única vez no processo;
- III** – pela decisão condenatória recorrível no âmbito do Tribunal de Contas;
- IV** – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito do Tribunal de Contas;

§ 1º No curso do processo, se forem realizadas mais de uma notificação ou citação, haverá nova interrupção da prescrição.

2º Consideram-se atos inequívocos de apuração do fato, entre outros, os seguintes (o que ocorrer primeiro):

- a)** o despacho que ordenar a apuração dos fatos;
- b)** a portaria de nomeação de Comissão de Auditoria ou Inspeção;
- c)** a determinação do Tribunal de Contas para que o Gestor instaure o processo de TCE (art. 8º da LC n. 154/96);
- d)** a concessão de tutela provisória em qualquer fase processual (art. 3º da LC n. 154/96);
- e)** a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial (art. 44 da LC n. 154/96);
- f)** a expedição de Despacho de Definição de Responsabilidade (art. 12, I da LC n. 154/96);
- g)** a elaboração de Relatório Técnico em que tenham sido apontadas irregularidades.

§3º A prescrição interrompida recomeça a correr da data do último ato que a interrompeu.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

§4º Os marcos interruptivos acima estabelecidos também são considerados hipóteses interruptivas dos prazos da prescrição intercorrente.

[...]

Art. 4º Haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por algum fato novo trazido pelo jurisdicionado.

Parágrafo único. A suspensão da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo fato novo até o retorno dos autos ao estágio em que se encontrava.

Art. 5º Incide a prescrição intercorrente no processo pendente de julgamento e paralisado por mais de 03 (três) anos, sem causa que o justifique, cuja declaração será feita de ofício, mediante requerimento da parte interessada ou do Ministério Público de Contas, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Parágrafo único. Não incide a prescrição intercorrente de 3 anos se o processo não estiver paralisado ou se estiver sobrestado para atender diligência indispensável para o seu deslinde, não constituindo causa relevante para justificar a paralisação a alegação de excesso de trabalho.

Nessa senda, passa-se à análise dos fatos que o insurgente descreve como evidências das indigitadas hipóteses de extinção das condenações em débito e multa pecuniária infligidos por decisão desse e. Tribunal de Contas, inclusive em relação ao corresponsável Edney Gonçalves Ferreira, quais sejam, *verbis*:

Nesta senda, considerando o lapso temporal entre a expedição do **mandado de citação** do peticionante Roberto Rivelino (fls. 976 a 978), que se deu em **12/07/2002**, e o **Acórdão nº 38/2010 de 30/03/2010**, com trânsito em julgado em **22/06/2012**, há o decurso de mais de 5 (cinco) anos, não havendo dúvidas da ocorrência da prescrição intercorrente.

Ainda, tem -se também a prescrição trienal em face do peticionante Edney Gonçalves Ferreira, vez que a expedição do mandado de citação (fl. 316), se deu em **26/05/2006**, e o **Acórdão nº 38/2010 de 30/03/2010**, com trânsito em julgado em **22/06/2012**, há o decurso de mais de 3 (três) anos. Caso assim não se entenda, perceba-se que a data dos fatos apurados deu-se em 1999, sendo que a citação de Edney Gonçalves Ferreira ocorreu apenas em **26/05/2006**, decorrendo prazo superior a 5 (cinco) anos. Também transcorreu o prazo de 5 (cinco) anos entre o envio da prestação de contas e a definição de responsabilidade do Edney. Veja:



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

Segue linha do tempo Roberto Rivelino:

- **31/03/2000:** envio da prestação de contas;
- **10/04/2000:** relatório técnico;
- **12/07 /2002:** expedição de mandado de citação Roberto Rivelino;
- **25/04/2004:** termo de revelia;
- **20/04/2005:** recomendação;
- **30/03/2010:** Acórdão n. 38/2010 - 1º Câmara;
- **22/06/2012:** Trânsito em Julgado da decisão.

Segue linha do tempo Edney Gonçalves:

- **31/03/2000:** envio da prestação de contas;
- **10/04/2000:** relatório técnico;
- **20/04/2005:** recomendação;
- **30/05/2005:** definição de responsabilidade Edney;
- **26/05/2006:** expedição de mandado de citação Edney;
- **23/08/2006:** apresentação de mandado de defesa;
- **30/03/2010:** Acórdão n. 38/2010 – 1º Câmara;
- **22/06/2012:** Trânsito em Julgado da decisão.

Pois bem!

Em que pese o exame em pauta envolver gestão administrativa concernente ao exercício de 1999, ao se compulsar aos autos principais, verifica-se, sem demora, um sem-número de atos processuais válidos e hábeis a interromper os prazos prescricionais - seja de cinco ou de três anos - até a prolação do Acórdão n. 38/10, dentre os quais se destacam os de conteúdo com carga axiológica e juridicamente relevante e o momento em que praticados, com efeitos sobre a situação jurídica do responsável Roberto Rivelino Amorim de Melo, assim como de Edney Gonçalves Ferreira, como segue demonstrado no quadro a seguir:

ATO	DATA	ID
Relatório de Análise das Contas de 1999 (Processo n. 1269/00)	30.04.00	1234296 ²⁶
Relatório de Consolidação da Análise das Contas com resultado de Inspeção Ordinária (Processo n. 0506/00)	20.07.01	1234296 ²⁷
Definição de Responsabilidade (Roberto Rivelino Amorim de Melo e Edney Gonçalves Ferreira)	07.07.02	1234296 ²⁸
Mandado de Audiência n. 161/TCER/02 (Edney Gonçalves Ferreira)	10.07.02	1234297 ²⁹

²⁶ Folhas 40/117.

²⁷ Folhas 213/287.

²⁸ Folhas 290;292/293;295;298/299;301/306.

²⁹ Folhas 8/9.



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

Mandado de Audiência n. 162/TCER/02 (Roberto Rivelino Amorim de Melo)	10.06.02	1234297 ³⁰
Mandados de Citação n. 174/TCER/02, n. 178/TCER/02, n. 185/TCER/02, n. 191/TCER/02 e n. 194/TCER/02 (Edney Gonçalves Ferreira ³¹)	12.07.02	1234297 ³²
Mandado de Citação n. 186/TCER/02 e n. 195/TCER/02 (Roberto Rivelino Amorim de Melo)	12.07.02	1234297 ³³
Certidão n. 102/05 de não ingresso de documentos (ref. a Edney Gonçalves Ferreira, Roberto Rivelino Amorim de Melo e outros)	25.03.04	1234297 ³⁴
Termo de Revelia n. 024/04 (Edney Gonçalves Ferreira)	25.03.04	1234297 ³⁵
Termo de Revelia n. 025/04 (Roberto Rivelino Amorim de Melo)	25.03.04	1234297 ³⁶
Relatório de Análise (Consolidada) de Defesa	20.04.05	1234297 ³⁷
Definição de Responsabilidade (Edney Gonçalves Ferreira)	30.05.05	1234297 ³⁸
Mandados de Citação n. 260/TCER/06 (Edney Gonçalves Ferreira ³⁹)	26.05.06	1234297 ⁴⁰
Protocolização do documento n. 7187 (defesa de Edney Gonçalves Ferreira)	22.08.06	1234297 ⁴¹
Relatório de Análise de Defesa (Edney Gonçalves Ferreira) consolidada com análise anterior envolvendo demais responsáveis	09.11.06	1234298 ⁴²
Parecer Ministerial n. 016/07/GPEPSO	13.02.07	1234298 ⁴³
Despacho da Relatoria determinando reinstrução	22.04.07	1234298 ⁴⁴
Relatório de Análise Complementar	08.05.07	1234298 ⁴⁵
Definição de Responsabilidade (Gilberto Moura e Adhemar S. Kusller)	15.05.07	1234298 ⁴⁶
Definição de Responsabilidade (Maurício Calixto da Cruz)	15.05.07	1234298 ⁴⁷

³⁰ Folha 10.

³¹ Recebidos de próprio punho em 22.08.2002.

³² Folhas 43/52.

³³ Folhas 56/59.

³⁴ Folha 240.

³⁵ Folha 242.

³⁶ Folha 243.

³⁷ Folhas 252/302.

³⁸ Folha 307.

³⁹ Recebido de próprio em 28.07.2006.

⁴⁰ Folhas 316/317.

⁴¹ Folhas 349.

⁴² Folhas 6/53.

⁴³ Folhas 62/88.

⁴⁴ Folhas 92/93.

⁴⁵ Folhas 97/132.

⁴⁶ Folhas 137.

⁴⁷ Folha 138.



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

Mandado de Citação n. 248/TCER/07(Gilberto Moura ⁴⁸)	29.05.07	1234298 ⁴⁹
Mandado de Citação n. 249/TCER/07 (Adhemar S. Kusller ⁵⁰)	29.05.07	1234298 ⁵¹
Mandado de Citação n. 250/TCER/07 (Maurício Calixto da Cruz ⁵²)	29.05.07	1234298 ⁵³
Protocolização do documento n. 7533 (defesa de Adhemar S. Kusller)	26.07.07	1234298 ⁵⁴
Protocolização do documento n. 11325 (defesa de Gilberto Moura)	27.11.07	1234298 ⁵⁵
Termo de Revelia n. 329/07 de Maurício Calixto da Cruz	03.12.07	1234298 ⁵⁶
Relatório de Análise de Defesa (Adhemar S. Kusller e Gilberto Moura) consolidada com análise anterior envolvendo os demais responsáveis	24.11.08	1234298 ⁵⁷
Parecer Ministerial n. 236/09/GPEPSO	25.05.09	1234298 ⁵⁸
Acórdão n. 38/10-1ª Câmara	30.03.10	1234239 ⁵⁹

A toda evidência, cotejando-se a sequência desses atos processuais e o interregno entre eles, à luz da Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO, constata-se, de pronto, o seguinte: a) a prescrição quinquenária (e intercorrente) foi interrompida por sucessivas audiências e citações do peticionário e corresponsáveis e por inúmeros atos inequívocos de apuração de fatos (prolação de despachos ordenatórios e definidor de responsabilidade, elaboração de relatórios instrutivos preliminares, complementares e conclusivos, e apresentação de defesas; e b) o processo, enquanto pendente de julgamento, não ficou paralisado por mais de três anos.

Nesse contexto, ao invés do que aventado pelo insurgente, não se percebe nenhuma situação em que os autos originais tenham permanecido sem qualquer ato interruptivo ou suspensivo da prescrição por mais de cinco anos ou paralisados por mais de três, não se configurando, assim, a arguida hipótese de

⁴⁸ Recebido de próprio punho em 06.08.2007.

⁴⁹ Folhas 142/143.

⁵⁰ Recebido pessoalmente 28.06.07 (folha 155 - 1234298).

⁵¹ Folhas 145/146.

⁵² Recebido de próprio punho em 17.08.2008.

⁵³ Folhas 148/149.

⁵⁴ Folha 164.

⁵⁵ Folha 175.

⁵⁶ Folha 287.

⁵⁷ Folhas 293/334.

⁵⁸ Folhas 343/347.

⁵⁹ Folhas 8/14.



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

prescrição, seja quinquenal ou trienal, nos termos dos arts. 2º e 5º da Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO.

A propósito disso, ao apreciar Direito de Petição no Processo n. 1449/2016, em que se arguia a incidência de prescrição, esse Tribunal de Contas, interpretando o art. 1º, § 1º, da Lei n. 9.873/1999,⁶⁰ indicou, didaticamente, alguns atos que devem e outros que não devem ser considerados como causa interruptiva do prazo prescricional, no que se incluem as movimentações de rotina, conforme os pertinentes fundamentos do voto condutor do Acórdão APL-TC 00380/17, da relatoria do e. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Confira-se:

228. Estabelecida essa exposição, por derradeiro, passo a interpretar a prescrição intercorrente, que está inserida norma entabulada no §1º102 do art. 1º da Lei n. 9.873/1999.229. O aludido dispositivo dispõe que incidirá a prescrição intercorrente nos procedimentos paralisados por mais de 3 (três) anos, quando estiverem pendentes de julgamento ou despacho, os quais, em verdade, tratam-se de qualquer ato/fato que contenha conteúdo com carga axiológica e juridicamente relevante, nos quais se refiram às irregularidades e aos respectivos responsabilizados, que importe impulsionar a marcha processual, notadamente em: i) encaminhar, na fase interna, do Processo de Tomada de Contas Especial para este Tribunal de Contas; **ii) proferir encaminhamentos processuais pertinentes, desde que juridicamente relevantes (SGCE, MPC, SPJ, Gabinete das Relatorias, Presidência, etc.), com a finalidade de dar os impulsos oficiais e regimentais aplicáveis à espécie;** iii) realizações de diligências; iv) colheita de provas; v) relatório de análise de defesa, na fase preambular ou na fase externa da TCE; vi) parecer ministerial, na condição de custos iuris, com natureza opinativa (explica-se: sem natureza acusatória), etc.

230. Importa dizer que não se pode considerar, para efeito de incidência da prescrição intercorrente, **os simples/singelos despachos de encaminhamentos entre os setores deste TCE/RO, com diminuta relevância jurídica, notadamente aqueles de impulso errático, meramente procrastinatórios, ou que não tenham o condão de impulsionar a marcha processual na forma regimental.** (destaquei).

Extrai-se, ainda, de mesmas razões de decidir, excerto ilustrativo, em que o i. relator, pelo visto, aplicando esse escólio à situação específica daquele caso

⁶⁰ Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências.



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

concreto, assinalou que mesmo os despachos de remessa (com o escopo de impelir à instrução) – os quais, frente ao que ora demonstrado, nem se fez necessário discriminar –, constitui marco interruptivo da prescrição (intercorrente). Note-se:

306. Uma vez apresentada as mencionadas justificativas, no dia 12.11.2004, estas só foram juntadas, pela Secretaria-Geral de Controle Externo, no dia 07.01.2005, consoante faz prova o Termo de fl. 1.098, ensejo em que foi encaminhado ao DCADE (Despacho de fl. 1.099), no dia 10.01.2005, para análise e instrução.

307. Realça-se, por ser de relevo, que essa data (10.01.2005), em que houve o encaminhamento dos autos ao DCADE, é considerada como marco interruptivo para a prescrição intercorrente, de modo que, como é consabido, inicia-se um novo cômputo do aludido prazo (3 –três – anos).

Nesses termos, conclui-se sem maiores esforços que esses atos estão igualmente inseridos nas definições constantes no art. 3º, II e §2º da Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO e, a exemplo daqueles a que se deu ênfase neste opinativo, devido à patente carga axiológica e relevância jurídica, foram praticados sem que se operasse o instituto da prescrição intercorrente, robustecendo a percepção de que o processo não restou paralisado injustificadamente por mais de 3 anos.

Como consequência dessas inferências, impositivo o afastamento da questão de ordem em apreço, sob esse prisma, a despeito da forma *en passant* com que as razões que compõem o petítório se dirigiram ao exercício da pretensão punitiva por esse Tribunal de Contas por ocasião do julgamento das contas de origem.

No que tange à prescrição da pretensão ressarcitória, na qual parece residir mais nitidamente a insurgência, tem-se, pelo exposto, que não seria o caso de se ater a ela, necessariamente, já que a conclusão pela improcedência dos fatos lançados na petição de que se cuida, tornaram despicienda essa análise.

Contudo, ante as novas deliberações da Corte de Contas sobre a matéria, avalia-se o ser o caso de tecer algumas considerações a esse respeito, exatamente na linha do que sustentado nos recentes Pareceres n. 0017-2023/GPGMPC (Processo n. 2035/22 e n. 0018/2023/GPGMPC (Processo n.1699/220).



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

Sob essa perspectiva, registra-se, apenas para argumentar, que, ainda que hodiernamente se admita ser razoável a configuração do limite temporal para compelir à recomposição do erário (imputação de débito), em razão do entendimento inaugurado pelo Acórdão APL-TC 00077/22, referente ao Processo n. 0609/20,⁶¹⁻⁶² no caso em tela a decisão transitou em julgado em **05.04.2014**,⁶³ não sendo possível aplicar de forma retroativa a nova interpretação à questão já decidida.

Sobre o tema, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada pela Lei n. 13.655/18, prevê ser vedada a revisão de atos nas esferas administrativa, controladora (do que aqui se cuida) ou judicial com base em mudança posterior de orientação:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Nota-se que o dispositivo legal é claro ao estabelecer que a revisão de atos, cuja produção já se houver completado, levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação, sejam declaradas inválidas as situações já constituídas.

Ademais, nesse sentido foram as observações consignadas no bojo do supracitado Acórdão APL-TC 00077/22, *verbis*:

⁶¹ Prolatado em 26.05.2022 e disponibilizado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia n. 2603 de 31.05.2022, considerando-se como data de publicação o dia 1º.06.2022, primeiro dia útil posterior à disponibilização, nos termos do art. 3º da Resolução no 73/TCE/RO-2011.

⁶² Entendimento inaugurado em decorrência da nova interpretação concedida pelo Supremo Tribunal Federal ao art. 37, §5º, da Carta da República (Tema 899).

⁶³ Confira Certidão de Trânsito em Julgado - ID 1234299, fl. 204.



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

57. **A nova interpretação constitucional não deve, assim, receber aplicação retroativa para alcançar processos já transitados em julgado**, em respeito ao princípio constitucional da segurança jurídica, cuja finalidade é a garantia da estabilidade das relações jurídicas e a proteção à confiança, que garante aos indivíduos relativa certeza quanto à concretude e perpetuidade de relações jurídicas firmadas, inclusive por meio da preservação de fatos pretéritos confrontados com eventuais modificações na interpretação jurídica.

58. Por essa razão, em respeito ao art. 24 do Decreto-Lei 4.657/42 e à impossibilidade de aplicação retroativa de nova orientação jurisprudencial, **fica vedada a revisão de decisões irrecorríveis e processos concluídos até 05/10/2021** – Data do trânsito em julgado do RE 636.886 (Tema 899) –, nos quais tenha sido firmada a tese de imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, que era então pacífica no ordenamento jurídico, devendo a nova tese ser aplicada apenas aos processos pendentes de julgamento. (Destacou-se).

Colaciona-se, a propósito, o pertinente trecho da decisão exarada no bojo do Acórdão APL-TC 00077/22, que torna indene de dúvidas que esse colendo Tribunal de Contas, ao vedar a revisão de decisões irrecorríveis, considerou, para esse fim, as já transitadas em julgado, *verbis*:⁶⁴

54. De modo a conciliar a necessária evolução da interpretação jurídica e, por consequência, dos precedentes jurisprudenciais, com o *princípio da segurança jurídica*, a **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, alterada pela Lei 13.655-18, passou a prever expressamente a irretroatividade de nova interpretação sobre questões já decididas**. Nesse sentido, prevê a lei ser vedada a revisão de atos nas esferas administrativa, **controladora** (do que aqui se cuida) ou judicial com base em **mudança posterior de orientação**.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

⁶⁴ ID 1209067, Processo n. 0609/2020.



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

55. O dispositivo legal é claro ao orientar que a revisão de atos, cuja produção já se houver completado, levará em conta as orientações gerais da época, **sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação, sejam declaradas inválidas as situações já constituídas.**

56. **Inclusive, guardadas as devidas ressalvas, a compreensão tem sido adotada no âmbito judicial para afastar o cabimento de ação rescisória que vise desconstituir julgado com base em nova orientação jurisprudencial, conforme pacífico entendimento dos Tribunais Superiores.**

[...] Reitero que o entendimento aplicado por esta Suprema Corte quando da prolação do decisum rescindendo estava de acordo com seu entendimento e prevalece até a presente data. E, ainda que houvesse algum indicativo de alteração do entendimento quanto à questão posta nos autos (o que não é o caso, pois esta Corte se mantém firme em sua compreensão), não restaria configurada a alegada causa de rescindibilidade da decisão, prevista no art. 966, inciso V, do Código de Processo Civil atual, pois, conforme tese fixada no julgamento do Tema 136 da Repercussão Geral (RE 590.809/RS): "**não cabe ação rescisória quando o julgado estiver em harmonia com o entendimento firmado pelo Plenário do Supremo à época da formalização do acórdão rescindendo, ainda que ocorra posterior superação do precedente.**" [...] [AR 2.572 AgR, rel. min. Dias Toffoli, P, j. 24-2-2017, DJE 54 de 21-3-2017.] – grifou-se.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO RESCISÓRIA INTERPOSTA DENTRO DO BIÊNIO LEGAL. REVISÃO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO RESCISÓRIA. PEDIDO DE DESCONSTITUIÇÃO DO JULGADO PROFERIDO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ART. 485, V, CPC. VIOLAÇÃO A LITERAL DISPOSIÇÃO DE LEI. INOCORRÊNCIA. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA NO STJ À ÉPOCA DA DECISÃO. POSIÇÃO NÃO TERATOLÓGICA. RESCISÓRIA QUE NÃO SE PRESTA A SUCEDÂNEO RECURSAL. PEDIDO RESCISÓRIO IMPROCEDENTE. 1. Na Ação Rescisória fundada no inciso V do art. 485 do CPC/1973, a violação de lei deve ser literal, direta, evidente, de sorte que, não se configura a aludida violação se o acórdão rescindendo elege uma dentre as interpretações possíveis, sob pena de se tornar um mero recurso com prazo de interposição de dois anos. 2. Nos termos da orientação jurisprudencial desta Corte, é **incabível Ação Rescisória balizada na modificação da interpretação de norma federal e que confronte a Súmula 343 do STF, uma vez que oscilações jurisprudenciais existem e existirão sempre, cabendo ao Poder Judiciário deixar em garantia as suas próprias decisões, respeitando-as dentro do tempo em que foi proferida.** 3. O acórdão rescindendo julgou o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

pedido autoral nos termos da jurisprudência consolidada por esta Corte, à época da prolação do acórdão, que afirmava a impossibilidade de se desfazer o ato de concessão de aposentadoria integral para conceder aposentadoria com proventos proporcionais. Assim, a alegação central do autor não resiste ao confronto com a jurisprudência consolidada no Superior Tribunal de Justiça à época do julgado rescindendo, e não afronta os preceitos legais aplicáveis. 4. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 590.809/RS, julgado em regime de repercussão geral, sob a relatoria do Min. MARCO AURÉLIO, firmou o entendimento de que não deve ser afastada a incidência da Súmula 343/STF, nem mesmo nas hipóteses em que a Ação Rescisória estiver fundada em violação a dispositivo constitucional, exceto no caso de pronunciamento daquela Corte em sede de controle concentrado de constitucionalidade. 5. Pedido rescisório improcedente. (AR 5.261/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 23/10/2019, DJe 19/11/2019) – grifou-se.

57. A nova interpretação constitucional não deve, assim, receber aplicação retroativa para alcançar processos já transitados em julgado, em respeito ao princípio constitucional da segurança jurídica, cuja finalidade é a garantia da estabilidade das relações jurídicas e a proteção à confiança, que garante aos indivíduos relativa certeza quanto à concretude e perpetuidade de relações jurídicas firmadas, inclusive por meio da preservação de fatos pretéritos confrontados com eventuais modificações na interpretação jurídica.

58. Por essa razão, em respeito ao art. 24 do Decreto-Lei 4.657/42 e à impossibilidade de aplicação retroativa de nova orientação jurisprudencial, **fica vedada a revisão de decisões irrecuráveis e processos concluídos até 05/10/2021** – Data do trânsito em julgado do RE 636.886 (Tema 899) –, nos quais tenha sido firmada a tese de imprescritibilidade da pretensão ressarcitória, que era então pacífica no ordenamento jurídico, devendo a nova tese ser aplicada apenas aos processos pendentes de julgamento.

Nesse passo, ao amparo desses fundamentos, em respeito à coisa julgada e à segurança jurídica, indubitavelmente aplicáveis à instância controladora, registra-se a impossibilidade de retroação do entendimento exarado por essa Corte de Contas no bojo do Acórdão APL-TC 077/2022 (Processo n. 0609/2020),⁶⁵ nos termos da vedação posta por esse mesmo paradigma quanto à revisão de decisões já abarcadas pelo trânsito em julgado.

⁶⁵ Expedida em atenção à nova interpretação constitucional dada pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do RE 636.886 (Tema n. 899).



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

Nesse passo, ao amparo de tais fundamentos, em respeito à coisa julgada e à segurança jurídica, indubitavelmente aplicáveis à instância controladora, anota-se a impossibilidade de retroação do entendimento exarado por essa Corte de Contas no bojo do Acórdão APL-TC 077/22 (Processo n. 0609/20),⁶⁶ ao caso *sub examine*, por força da vedação posta por esse mesmo paradigma quanto à revisão de decisões já abarcadas pelo trânsito em julgado.

Portanto, como abordado neste opinativo, esta Procuradoria-Geral de Contas entende que o presente instrumento sequer deve ser conhecido, pelo fato de o Direito de Petição não ser sucedâneo de recurso, sem prejuízo do enfrentamento da questão de ordem pública suscitada, por ser cognoscível até mesmo de ofício, a qual, todavia, não se mostra passível de acolhimento, em razão da improcedência dos argumentos manejados nesse desiderato.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas posiciona-se pelo **NÃO CONHECIMENTO** do petitório, bem como pela **REJEIÇÃO DA QUESTÃO DE ORDEM SUSCITADA**, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão n. 0038/10-1ª Câmara referente ao Processo n. 1269/00.

É o parecer.

Porto Velho, 28 de fevereiro de 2023.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

⁶⁶ Expedida em atenção à nova interpretação constitucional dada pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do RE 636.886 (Tema n. 899).

Em 28 de Fevereiro de 2023



Assinado Eletronicamente

Embasamento legal: art. 1º da Lei Federal 11.419/06; art. 58-C da Lei Complementar 799/14 c/c art. 4º da Resolução 165/14 do TCERO.

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