



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

PARECER N. : 0030/2024-GPGMPC

PROCESSO N. : 0909/2023
ASSUNTO : Direito de Petição. Prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Acórdão APL-TC 0176/2008, proferido no Processo n. 4004/2000.
PETICIONANTE : Luiz André Duarte
RELATOR : Conselheiro Jailson Viana de Almeida.

Trata-se de petição formulada por **Luiz André Duarte**¹, por intermédio de advogado regularmente constituído², em face do Acórdão APL-TC 0176/2008³, proferido no Processo n. 4004/2000, em que o Pleno julgou irregular a Tomada de Contas Especial da Câmara do Município de Porto Velho, exercício 1997, decorrente de incorporação indevida da vantagem de quintos a determinados servidores, entre eles, não efetivos, e imputou débito ao peticionante.

Conforme a parte dispositiva, eis o teor do julgado:

ACÓRDÃO Nº 176/2008 - PLENO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam de Tomada de Contas Especial referente ao exercício de 1997, da Câmara do Município de Porto Velho, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros 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** a Tomada de Contas Especial da Câmara do Município de Porto Velho, referente ao exercício de 1997, de responsabilidade do Senhor Paulo Roberto Oliveira de Moraes, pela prática de atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos, na forma do artigo 16, III, “b” da Lei Complementar nº 154/96;

II – **Julgar em débito**, nos termos do artigo 71, §3º da Constituição Federal, combinado com o artigo 19 da Lei Complementar nº 154/96, os servidores a seguir elencados, pelas importâncias abaixo destacadas, com a determinação de restituírem os valores aos Cofres Municipais de Porto Velho:

¹ ID 1378381.

² Procuração acostada aos autos sob o ID 1378383.

³ ID 3982 do Processo n. 4004/2000.



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

a) R\$ 77.163,86 (setenta e sete mil, cento e sessenta e três Reais e oitenta e seis centavos), decorrentes de incorporação indevida da vantagem quintos a servidores não efetivos, na proporção especificada individualmente (fls. 467/590), a saber:

NOME DO SERVIDOR	MAT.	CARGO ATUAL	QI	VALOR INDEVIDO
Luiz André Duarte	7.801/8	Dir.Div. de Contabilidade	5/5	12.259,00

Compulsando as razões delineadas na petição inicial, infere-se que o peticionante pretende ter reconhecida, a seu favor, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória da Corte de Contas, com base no julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 636.886/AL (Tema 899), que reconheceu a prescritibilidade de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas.

Argumentou que, como o processo originário se tratava de prestação de contas do exercício 1997, o prazo para análise pela Corte de Contas se encerrou em 30/12/2002, data em que o peticionante sequer havia sido citado.

Além disso, sustentou que, entre o marco inicial⁴ (11/04/2000) e a sua citação (31/07/2006) transcorreu o prazo prescricional punitivo de cinco anos, previsto no art. 1º da Lei Federal n. 9.873/1999.

Acrescentou que o acórdão objurgado transitou em julgado apenas em 13/09/2013, *sete anos após a citação e 16 (dezesesseis) anos após a data do fato, também se vendo operada a prescrição sob essa óptica.*

Por fim, arguiu a aplicabilidade da Lei Estadual n. 5.488/2022⁵, consoante entendimento jurisprudencial anunciado pela Corte de Contas no julgamento do Processo n. 3404/2016, razão porque reiterou o necessário reconhecimento prescricional da condenação que lhe fora imposta.

Após a autuação, o processo foi encaminhado ao relator, Conselheiro Jailson Viana de Almeida, que, por meio do Despacho de ID 1379568, postergou a análise do juízo prévio de admissibilidade para após o opinativo ministerial, e encaminhou o processo ao Ministério Público de Contas para manifestação na forma regimental.

Em seguida, o Órgão Ministerial emitiu o Parecer n. 0095/2023-GPGMPC⁶, no qual recomendou a suspensão do processo, considerando a necessidade de estabelecer os critérios

⁴ Recebimento do processo de Tomada de Contas Especial nesse Tribunal de Contas.

⁵ Regulamenta a prescrição da pretensão punitiva no âmbito do Estado de Rondônia.

⁶ ID 1414557.



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

mínimos para garantir a correta aplicação da Lei Estadual n. 5.488/2022 e a sua regulamentação no âmbito da Corte de Contas, conforme deliberado pelo Pleno no julgamento do Processo n. 1271/2020⁷.

Em decorrência disso, o relator, por intermédio da Decisão Monocrática n. 0074/2023-GCJVA⁸, determinou o sobrestamento do feito até a conclusão dos estudos de regulamentação da citada lei e, após a elaboração do normativo correspondente, fossem os autos remetidos ao Ministério Público de Contas para parecer.

Em cumprimento, anexou-se ao presente processo o Relatório Conclusivo do Grupo de Trabalho Intersetorial⁹, designado pela Portaria n. 115/2023/TCERO.

Com essas informações, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas.

É o relatório.

1. Da admissibilidade

De início, registra-se que a Constituição Federal, no art. 5º, inciso XXXIV, da CF/1988¹⁰, assegurou a todos o uso do direito de petição, para formular requerimento ou representar aos Poderes Públicos em defesa de direitos, contra ilegalidades ou abusos de autoridade.

No âmbito dessa Corte de Contas, a jurisprudência se construiu no sentido de que o exercício do direito de petição nos processos em trâmite no Tribunal de Contas deveria ser aceito de forma residual e subsidiário, justificável somente em face de lacuna do sistema processual e diante de vícios de natureza transrescisórios, não constituindo, de toda sorte, sucedâneo de recurso¹¹.

⁷ Na 4ª Sessão Ordinária Telepresencial, realizada em 30/03/2023, no julgamento do Processo n. 1271/2020, de relatoria do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, o Tribunal Pleno, por unanimidade de votos, decidiu sobrestar o julgamento até definição da matéria no âmbito da Corte de Contas.

⁸ ID 1421640.

⁹ ID 1532732.

¹⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

¹¹ Conforme Decisão n. 48/2012 – Pleno – Processo n. 2581/2011-TCE/RO.



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

Conforme esse entendimento que se consolidou ao longo dos anos, tem-se, ainda, que o exercício do direito de petição deve atender às condições gerais da postulação, quais sejam: *legitimidade processual, interesse de agir e possibilidade jurídica do pedido*.

Nessa senda, sumulando o entendimento então consolidado, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia aprovou enunciado sobre a matéria, da seguinte maneira redigido:

O exercício do Direito de Petição (CF, art. 5º, XXXIV) tem cabimento residual, sendo admitido excepcionalmente para ventilar matéria de ordem pública, qualificada como vícios transrescisórios, e não como sucedâneo recursal, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica, da legalidade e do devido processo legal. [Súmula n. 23/2023 – TCE/RO.]¹²

Nesse cenário, considerando as peculiaridades do caso concreto, vislumbra-se o regular exercício do direito de petição por parte do peticionante, visto que alega a configuração de vício de natureza transrescisória (prescrição), não sujeito à preclusão processual, por se tratar de matéria de ordem pública, na esteira do preconizado pela Súmula n. 23/2023 – TCE/RO.

Assim, preenchidos os pressupostos de admissibilidade, tendo como parâmetro o entendimento sumulado, a presente petição merece ser **conhecida**, uma vez que aborda matéria de ordem pública (prescrição).

2. Do mérito

De pronto, verifica-se que não assiste razão ao peticionante, porquanto não há nos autos a comprovação da prescrição da pretensão punitiva ou ressarcitória, em consonância aos pronunciamentos já exarados pela Corte de Contas e pelo Poder Judiciário rondoniense.

É sabido que a prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por vezes, foi matéria controversa. Nada obstante, atualmente, o entendimento assentado é aquele contido no bojo do Acórdão APL-TC00165/2023 (Processo n. 0872/2023), em sintonia às decisões do Tribunal de Justiça local:

EMENTA: DIREITO DE PETIÇÃO. MEDIDA EXCEPCIONAL. ADMISSIBILIDADE. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. PRESCRIÇÃO RESSARCITÓRIA. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO TJRO. REVISITAÇÃO DA MATÉRIA. MANUTENÇÃO DE COERÊNCIA E SEGURANÇA JURÍDICA.

¹² Processo n. 2832/2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

1. Nos moldes da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, a Lei Federal nº 9.873/1999 é inaplicável no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, assim como é inviável a regulação da matéria em âmbito interno, por meio de Decisões Normativas, porquanto a prescrição é matéria reservada à lei em sentido estrito.

2. No âmbito estadual, a prescritibilidade da pretensão ressarcitória do erário, até o advento da Lei nº 5.488/2022, ante a omissão legislativa, sujeita-se ao prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, o qual só tem início quando a pretensão executória puder ser exercida, vale dizer, com o trânsito em julgado da respectiva decisão da Corte de Contas.

3. A Lei Estadual nº 5.488/2022 não retroagirá, por força do princípio do *tempus regit actum*, sendo aplicável, a partir de sua vigência, aos processos em curso perante o Tribunal de Contas, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas antes de sua vigência.

4. Até o advento da Lei Estadual nº 5.488/2022, não se admite a incidência da prescrição intercorrente, tendo em vista que o comando do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932 nada regula a respeito, sendo vedada a interpretação extensiva ou analógica às regras de prescrição, também na linha dos citados e reiterados precedentes do TJRO.

5. Em deferência ao TJRO e de modo a evitar decisões contraditórias, restando definitiva a decisão desta Corte (trânsito em julgado) e remetido o respectivo título para execução pelas Procuradorias, deve-se considerar, em regra, como encerrada a fase de conhecimento e a competência desta Corte para eventual revolvimento da matéria, de modo que eventual inconformismo deve ser suscitado perante o órgão judicial competente para sua execução.

6. Direito de petição a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

[...]

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Edilson de Sousa Silva, por unanimidade de votos, em:

[...]

II – Assentar, em consonância com o entendimento do TJRO, em revisitação a matéria referente à prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte:

a) a inaplicabilidade da Lei Federal nº 9.873/1999 no âmbito do TCERO, por se tratar de lei federal – não de cunho nacional – Precedentes do TJRO e do STJ, nessa última Corte de Justiça, inclusive, sob a sistemática dos recursos repetitivos no Recurso Especial 1.115.078/RS;

b) a inaplicabilidade da Decisão Normativa nº 01/2018 do TCERO, ante o veemente e reiterado afastamento de sua aplicação pelo Tribunal de Justiça, sob o argumento de que o referido instrumento, à luz do ordenamento jurídico pátrio, não dispõe de aptidão para regular marcos temporais de prescrição e decadência, matéria reservada à lei em sentido estrito, ex vi do §5º do art. 37 da Constituição da República;

c) que a Lei Estadual nº 5.488/2022 não retroagirá, por força do princípio do *tempus regit actum*, sendo aplicável, a partir de sua vigência, aos processos em curso perante o Tribunal de Contas, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas antes de sua vigência;

d) que, no âmbito estadual, a prescritibilidade da pretensão ao ressarcimento ao erário – Tema 899 do STF –, até o advento da Lei nº 5.488/2022, ante a omissão legislativa, sujeita-se ao prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, o qual só tem início quando a pretensão executória puder ser exercida, vale dizer, com o trânsito em julgado da respectiva decisão da Corte de Contas. Precedentes do TJRO;

e) que até o advento da Lei Estadual nº 5.488/2022, não se admite a incidência da prescrição intercorrente, tendo em vista que o comando do art. 1º do Decreto nº



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

20.910/1932 nada regula a respeito, sendo vedada a interpretação extensiva ou analógica às regras de prescrição, também na linha dos referenciados e reiterados precedentes do TJ/RO; e

f) em deferência ao TJRO e de modo a evitar decisões contraditórias, restando definitiva a decisão desta Corte (trânsito em julgado) e remetido o respectivo título para execução pelas Procuradorias, deve-se considerar, em regra, como encerrada a fase de conhecimento e a competência desta Corte para eventual revolvimento da matéria, de modo que eventual inconformismo deve ser suscitado perante o órgão judicial competente para sua execução. [Destacou-se]

Vê-se, portanto, sem maiores dificuldades, que se está diante de patente inaplicabilidade da Lei Estadual n. 5.488/2022 ao caso em apreço, visto que **o acórdão recorrido transitou em julgado em 12/09/2013¹³**, como já assinalado, portanto, em data anterior à publicação da referida norma, cuja publicação original se deu em 19/12/2022, não podendo retroagir para alcançar situações jurídicas já consolidadas.

A esse respeito, oportuno ressaltar o vigente sistema de isolamento dos atos processuais no ordenamento jurídico brasileiro, que disciplina a irretroatividade da lei nova, aplicável, tão somente, aos processos em curso, respeitados os atos processuais já praticados e as situações jurídicas já consolidadas sob a vigência da lei anterior, cristalizando o princípio *tempus regit actum*¹⁴.

Como bem delineado pelo processualista Daniel Amorim Assumpção Neves, para cada ato processual praticado será aplicada a legislação processual vigente à época de sua prática, veja-se¹⁵:

Consagrando legislativamente entendimento tranquilo na doutrina e na jurisprudência, o art. 14 do CPC regulamenta a aplicação da norma processual criada durante o trâmite do processo. Segundo o dispositivo, **ela não retroagirá, de forma que os atos praticados antes de sua vigência não serão afetados, tendo, por outro lado, aplicação imediata nos processos em curso, desde que não violem atos processuais praticados** e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada. O art. 1.046 do CPC também prevê a aplicação imediata das normas processuais nos processos em trâmite.

A seu turno, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), alterada pela Lei n. 13.655/2018, prevê ser vedada a revisão de atos nas esferas administrativa,

¹³ Conforme consta na Certidão de trânsito em julgado contida no ID 229983, do Processo n. 4004/2000.

¹⁴ CPC – Art. 14. A norma processual não retroagirá e será aplicável imediatamente aos processos em curso, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

¹⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Código de Processo Civil Comentado. 8.ed., rev., atual e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 55.



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

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.

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.

Além disso, no que tange ao princípio constitucional da segurança jurídica, à proteção do direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada (inciso XXXVI do art. 5º da CF/1988), explicam, com extrema pertinência ao caso concreto, os doutrinadores Cláudio Pereira de Souza Neto e Daniel Sarmento:¹⁶

Uma ideia básica em matéria de direito intertemporal é a irretroatividade das normas jurídicas. Busca-se, com a irretroatividade, salvaguardar um dos valores mais caros ao Direito: a segurança jurídica. Afinal, se as normas pudessem incidir livremente sobre o passado, haveria incerteza e instabilidade social, que prejudicariam a capacidade das pessoas de planejarem e organizarem as suas vidas e atividades de acordo com o direito em vigor. Esta previsibilidade, tutelada pela irretroatividade normativa, é essencial à fruição da liberdade e pode ser associada à ideia de Estado de Direito e até mesmo ao princípio da dignidade da pessoa humana.

A tradição no Direito brasileiro não é consagrar propriamente a irretroatividade das leis, mas sim proibir a incidência das normas quando importar em ofensa ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito ou à coisa julgada. [...] Em matéria de Direito Intertemporal, o preceito essencial da Carta de 88 é o art. 5º, inciso XXXVI, segundo o qual “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Ao atribuir a estatura constitucional a tal mandamento, o constituinte originário erigiu limitação oponível a todas as leis, inclusive àquelas de ordem pública.

Ainda, acerca do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, tem-se que recebem diretamente da própria Constituição a especial proteção destinada a preservar

¹⁶ Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2 ed., 2 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 548/549.



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

a inalterabilidade dos pronunciamentos emanados por Juízes e Tribunais¹⁷, inclusive as Cortes de Contas.

Outrossim, é pertinente enfatizar o entendimento firmado pelo Poder Judiciário acerca da impossibilidade de conferir interpretação extensiva ou analógica às regras atinentes à prescrição contidas na Lei n. 9.873/1999, em relação às ações administrativas punitivas que tramitam perante Estados e Municípios, em virtude da estrita aplicabilidade da norma no âmbito federal.

Dessa maneira, em prestígio à coisa julgada e ao princípio da segurança jurídica, bem como o entendimento firmado no Acórdão APL-TC 00165/2023 (Processo n. 0872/2023), o Ministério Público de Contas reitera a impossibilidade de reconhecer retroativamente a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória da Corte de Contas.

Destarte, ante a irretroatividade da Lei estadual n. 5.488/2022, no que diz respeito à incidência da prescrição, em deferência ao princípio da segurança jurídica, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, como assegurado pelo art. 5º, XXXVI da Constituição Federal, a rejeição do pleito do representante é medida acertada.

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas opina** que seja:

I – **conhecida** a exordial como exercício do Direito de Petição, porquanto preenchidos os pressupostos de admissibilidade, à luz do que vertido na Súmula n. 23/2023 – TCE/RO; e

II – **rejeitada** a questão de ordem suscitada pelo peticionante Luiz André Duarte, mantendo-se inalterados, *in totum*, os termos do Acórdão APL-TC 00176/2008, proferido no Processo n. 4004/2002, tendo em vista a impossibilidade de incidência retroativa do instituto da prescrição em decisão já transitada em julgado no âmbito da esfera controladora.

É o parecer.

Porto Velho, 11 de março de 2024.

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

¹⁷ Art. 5º, inciso XXXVI: a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Em 11 de Março de 2024



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS