



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

PARECER N. : 0058/2024-GPGMPC

PROCESSO N. : 0598/2024
ASSUNTO : Direito de Petição. Pedido de nulidade do processo n. 02164/20, por ausência de integração à lide e defesa antes da conversão dos autos em Tomada de Contas Especial e prescrição de pretensão ressarcitória - matéria de ordem pública.
PETICIONANTE : Carlos Roberto Bittencourt Silva
RELATOR : Conselheiro Jailson Viana de Almeida

Trata-se de Direito de Petição formulado por **Carlos Roberto Bittencourt Silva**¹, inscrito na OAB/RO sob o n. 6.098, por meio do qual requer, preliminarmente, a nulidade do processo n. 2.164/20, em razão da ausência de integração à lide e defesa antes da conversão em tomada de contas especial. Como questão prejudicial de mérito, alega a prescrição para o ressarcimento do suposto dano ao erário e, no mérito, requer a improcedência dos fatos imputados.

Em síntese, o peticionante informou que foi nomeado Procurador do Estado em 25/9/2013, tecendo considerações sobre o cargo público, suas funções, vencimentos e atribuições. Discorreu acerca da suposta cumulação indevida de cargos públicos, destacando a diferença entre função de confiança e cargo em comissão, bem como a natureza jurídica da vantagem pecuniária.

Defendeu a não devolução dos valores recebidos em decorrência da atividade prestada, com base no Tema 531 do Superior Tribunal de Justiça, porquanto lícitos e amparados pelo ordenamento jurídico vigente. Também argumentou sobre a prescrição, já que o fato ocorreu em 2015 e, portanto, o prazo de 05 (cinco) anos para o ressarcimento do suposto débito teria expirado em dezembro de 2020.

¹ ID 1532363.



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

Citou, por fim, trecho do parecer da Procuradoria-Geral da República na ADI 5909/RO que, em seu entendimento, “*chancelou a constitucionalidade da cumulação de cargo público com outra função pública, mediante retribuição de gratificação indenizatória*”². Nessa linha, entendeu não haver motivo para a tutela administrativa do Tribunal de Contas, vez que a matéria estaria em debate no Supremo Tribunal Federal.

Após a autuação, o processo foi encaminhado ao Relator, Conselheiro Jailson Viana de Almeida, que, por meio do Despacho n. 0037/2024-GCJVA³, diferiu a análise do juízo de admissibilidade para momento posterior ao opinativo ministerial.

Com essas informações, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, para manifestação na forma regimental.

É o relatório.

1. DA ADMISSIBILIDADE

De início, registra-se que a Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXIV, 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 autoridade⁴.

No âmbito da 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 subsidiária, justificável somente em face de lacuna do sistema processual e diante de vícios de natureza transrescisória, não constituindo, de toda sorte, sucedâneo de recurso⁵.

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

² Fls. 16 e 17 (ID 1532363).

³ ID 1533216.

⁴ 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;

⁵ Conforme Decisão n. 48/2012 – Pleno – Processo n. 2581/2011-TCE/RO.



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

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.]⁶

Ressalta-se que o Direito de Petição, por si só, não garante uma resposta favorável ao pleito do peticionante; contudo, assegura que sua manifestação seja devidamente recebida, analisada e respondida, haja vista constituir instrumento fundamental à participação cidadã, contribuindo para a efetivação do Estado Democrático de Direito.

No caso dos autos, o peticionante alega nulidade do processo n. 2.164/20, em razão da ausência de integração à lide e defesa antes da conversão em tomada de contas especial, bem como a prescrição para o ressarcimento do suposto dano ao erário, requerendo, por fim, a total improcedência dos fatos imputados naquele feito.

Todavia, verifica-se que o peticionante não é legitimado para o regular exercício do presente Direito de Petição. Explica-se.

Com a conversão dos autos do processo n. 2.164/20 em tomada de contas especial, o Relator definiu as responsabilidades e determinou a citação dos agentes públicos, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 c/c art. 19, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Veja-se⁷:

[...]

IV - DEFINIR a responsabilidade e **determinar**, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, c/c art. 19, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, à Secretaria de Processamento e Julgamento por meio do Departamento do Pleno, na forma do art. 30, § 1º, inciso I, do RITCE-RO, promova a **citação dos agentes públicos nominados nos subitens 3.1 a 3.3, 3.7 a 3.9, 3.11 a 3.23, 3.25 a 3.29, e 3.31, da Conclusão do Relatório Técnico (ID 1071142), no que diz respeito somente ao recebimento de valores indevidos**, cujos motivos e montantes encontram-se devidamente explicitados, para, caso entendam conveniente, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem defesa, acompanhada da documentação julgada necessária, sobre a impropriedade, em tese, constante nos citados subitens, concernentes ao acúmulo de cargos por Procuradores do Estado, que estariam exercendo cargos comissionados de Assessoria e Consultoria Jurídica em Secretarias e outros Órgãos Estaduais, bem como, que o pagamento das verbas referentes aos cargos comissionados estariam sendo pagas em contracheques distintos, os quais somados ao subsídio

⁶ Processo n. 2.832/2022.

⁷ DM-0141/2021-GCBAA, proferida nos autos do Processo n. 2.164/20/TCE-RO (ID 1087799).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

recebido, ultrapassaria o teto salarial constitucional, que possivelmente pode ter causado dano ao erário. [...] (Destques no original)

Infere-se que, naquele momento, o Relator mensurou a citação específica dos agentes públicos, **na qual não fez constar o peticionante**, vez que referenciado no subitem 3.4 da conclusão do relatório técnico de ID 1071142, ou seja, em hipótese diversa daquelas nominadas na decisão⁸.

Nota-se, assim, a falta de legitimidade do peticionante, vez que, ao menos até o presente momento⁹, não houve a definição de sua responsabilidade no âmbito do processo n. 2.164/20, condição que pode vir a ser modificada, eventualmente, em oportunidade futura, a depender da análise e medidas a serem efetivadas naqueles autos.

Sobre o tema da legitimação à causa, leciona Dinamarco¹⁰:

A legitimidade *ad causam* é a qualidade para estar em juízo como demandante ou demandado em relação a determinado conflito trazido ao exame do juiz. Ela depende sempre de uma concreta relação entre o sujeito e a causa e se traduz na relevância que o resultado desta virá a ter sobre a esfera de direitos do autor, seja para favorecê-la ou para restringi-la.

Em acréscimo, cita-se entendimento da Corte de Contas, no que pertinente ao caso em análise:

DIREITO DE PETIÇÃO. PREVISÃO CONSTITUCIONAL. PRETENSÃO DE AFASTAR SANÇÃO IMPOSTA EM DECISÃO JÁ TRANSITADA EM JULGADO. NÃO CABIMENTO COMO SUCEDÂNEO DE RECURSO. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO VÁLIDA. QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA. NULIDADE PROCESSUAL. RECONHECIMENTO E DECLARAÇÃO.

1. O direito de petição, previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal, não é admissível como sucedâneo de recurso, mormente pelos efeitos da coisa julgada administrativa.

2. **Sem definição de responsabilidade e citação válida no processo de Prestação de Contas a relação processual não se aperfeiçoa**, assim como o regular Processo de Inspeção Ordinária exige conversão em Tomada de Contas Especial.

[Acórdão APL-TC 00027/17 – Processo nº 02395/14. Relator: Conselheiro Francisco Carvalho da Silva] (Negritou-se) [...]

⁸ 3.4. De responsabilidade do servidor Carlos Roberto Bittencourt Silva, CPF. 258.320.228-66, pelo recebimento com irregularidades (nos exercícios competentes entre 2015 a 2020), no valor de R\$28.236,55 (vinte e oito mil, duzentos e trinta e seis reais e cinquenta e cinco centavos), sem que fossem realizados os devidos pagamentos do imposto de renda, conforme exposto no item 2, e subitem 2.4 desta análise; [...]

⁹ Conforme consulta realizada no dia 18/4/2024 e certidão de ID 1090209, constante no Processo n. 2164/20.

¹⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. Teoria Geral do Novo Processo Civil. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 116.



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

Com efeito, não houve o aperfeiçoamento da relação processual quanto ao peticionante, porquanto ausentes a definição de responsabilidade e, por consequência, a citação válida no processo de Tomada de Contas Especial n. 2.164/20.

Desse modo, considerando que os fatos dispostos em sede de Direito de Petição são intrínsecos à controvérsia jurídica objeto do Processo n. 2.164/20, para a qual, até o presente momento, não houve definição de responsabilidade do peticionante, infere-se a inexistência de legitimidade processual, conforme o art. 17 do Código de Processo Civil¹¹, aplicável, de forma subsidiária, aos procedimentos do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos termos do art. 99-A da Lei Complementar Estadual n. 154, de 1996¹².

Inobstante os motivos acima indicados, que se constituem como barreira ao conhecimento do direito de petição, tendo em vista a alegação de questões de ordem pública, relativas à prescrição e nulidade por ausência de citação em procedimento anterior à tomada de contas especial, adentra-se ao exame de tais alegações.

Antes, porém, é importante registrar o contexto processual sobre o qual o peticionante se insurge, visando uma melhor compreensão do entendimento ao final firmado pelo Ministério Público de Contas.

2. DO CONTEXTO HISTÓRICO PROCESSUAL

O Processo n. 2.164/20 trata de Tomada de Contas Especial, convertida por meio da Decisão Monocrática n. 0141/2021-GCBAA¹³, cujo objeto consiste em averiguar possíveis irregularidades relativas ao acúmulo remunerado de cargos por Procuradores do Estado de Rondônia.

Referido feito iniciou como procedimento apuratório preliminar – PAP e decorreu de comunicado de irregularidade encaminhado à Corte de Contas pela 6ª Promotoria de Justiça de Porto Velho, noticiando o “*acúmulo dos cargos de Procurador do Estado com cargos comissionados de assessoria e consultoria jurídica no âmbito da PGE - RO bem como do*

¹¹ Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.

¹² Art. 99-A. Aplica-se, subsidiariamente, o Código de Processo Civil aos procedimentos do Tribunal de Contas do Estado.

¹³ Processo n. 2164/2020/TCE-RO: ID 1087799.



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

pagamento de verbas adicionais, em contracheques distintos cuja a soma ultrapassa o teto salarial previsto na Constituição” (sic)¹⁴.

Mediante a Decisão Monocrática n. 0168/2020-GCBAA¹⁵, o feito foi conhecido como fiscalização de atos e contratos, oportunidade em que foram notificados, à época, o Procurador-Geral do Estado e o Superintendente Estadual de Gestão de Pessoas sobre o teor da fiscalização. No ensejo, facultou-se aos agentes públicos a apresentação de esclarecimentos dentro das suas respectivas competências e atribuições legais, acerca das supostas irregularidades.

Regularmente notificados¹⁶, os esclarecimentos foram prestados tempestivamente¹⁷ e submetidos à análise do Corpo Instrutivo da Corte de Contas, que propôs a suspensão dos pagamentos, via tutela inibitória, aos procuradores que ultrapassaram o “teto constitucional”, bem como a conversão do feito em Tomada de Contas Especial, a fim de facultar aos jurisdicionados o exercício do contraditório e ampla defesa¹⁸, entendimento que foi acompanhado pelo Ministério Público de Contas¹⁹.

Por meio da Decisão Monocrática n. 0141/2021-GCBAA²⁰, o Relator, nos autos n. 2.164/20, deferiu a tutela antecipatória a fim de suspender os pagamentos tidos por indevidos, bem como converteu o feito em Tomada de Contas Especial, definindo as responsabilidades e determinando a citação dos agentes públicos para apresentação de defesa.

Ato contínuo, o então Procurador-Geral do Estado de Rondônia, Maxwel Mota de Andrade, apresentou petição, com pedido liminar *inaudita altera pars*, para revogação da Decisão Monocrática DM-0141/2021-GCBAA²¹.

Ao se manifestar sobre o teor da petição apresentada pelo representante da PGE/RO, o Relator, na Decisão Monocrática n. 0153/2021-GCBAA²², suspendeu os efeitos da decisão anteriormente proferida, propondo, nos termos do artigo 4º da Resolução n. 246/2017/TCE-RO, Termo de Ajustamento de Gestão (TAG).

¹⁴ Ofício SEI n. 16/2020/6ª PJ-PVH, subscrito pelo Promotor de Justiça do Estado de Rondônia – João Francisco Afonso (Processo n. 2164/2020: ID 932248).

¹⁵ Processo n. 2164/2020/TCE-RO: ID 951752.

¹⁶ Processo n. 2164/2020/TCE-RO: IDs 952192 a 953494.

¹⁷ Processo n. 2164/2020/TCE-RO: ID 960255.

¹⁸ Processo n. 2164/2020/TCE-RO: ID 1071142

¹⁹ Processo n. 2164/2020/TCE-RO: ID 1084947.

²⁰ Processo n. 2164/2020/TCE-RO: ID 1087799.

²¹ Processo n. 2164/2020/TCE-RO: ID 1087799

²² Processo n. 2164/2020/TCE-RO: ID 1102326.



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

Por meio do Documento n. 09512/21²³, o Procurador-Geral do Estado encaminhou projeto de minuta de Termo de Ajustamento de Gestão, razão pela qual os autos foram encaminhados ao Órgão Ministerial que, no Parecer n. 0099/2022-GPYFM²⁴, manifestou-se pela rejeição do termo de ajustamento de gestão proposto e continuidade da Tomada de Contas Especial.

Na sequência, sobreveio a Decisão Monocrática n. 33/2022-GCBAA²⁵, na qual o Relator decidiu por extinguir o processo, sem resolução de mérito, com fulcro no art. 99-A da Lei Complementar Estadual n. 154/96 c/c o art. 485, IV do Código de Processo Civil, ante a alegada ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do processo pela perda superveniente do objeto.

Diante disso, o Ministério Público de Contas interpôs recurso de reconsideração (Processo n. 717/2022-TCE-RO), em face da DM-033/2022-GCBAA, buscando a sua anulação e, no caso de não acolhimento, pugnou, subsidiariamente, pela reforma da decisão recorrida, para efeito de reversão do arquivamento monocrático dos autos principais e continuidade do processamento da Tomada de Contas Especial.

No âmbito do Recurso de Reconsideração n. 717/2022-TCE sobreveio o Acórdão AC2-TC 00523/23²⁶, no qual os Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por maioria de votos, acordaram, em resumo, por: *i*) conhecer o recurso de reconsideração; *ii*) afastar a questão prejudicial de mérito, no que alude à decisão proferida na ADI n. 5.909/RO, no âmbito do Supremo Tribunal Federal; e *iii*) dar provimento, no mérito, a fim de revogar a Decisão Monocrática n. 33/22-GCBAA, para que seja retomada a regular tramitação da Tomada de Contas Especial, objeto do Processo n. 2.164/2020-TCE-RO.

A Procuradoria Geral do Estado, por intermédio de seu Procurador-Geral, Thiago Denger Queiroz, bem como os Procuradores do Estado²⁷, opuseram embargos de declaração,

²³ Processo n. 2164/2020/TCE-RO: ID 1121336.

²⁴ Processo n. 2164/2020/TCE-RO: ID 1171787.

²⁵ Processo n. 2164/2020/TCE-RO: ID 1172814.

²⁶ Processo n. 0717/2022/TCE-RO: ID 1511297.

²⁷ A saber: Antônio Isac Nunes Cavalcante de Astrê, Aparício Paixão Ribeiro Junior, Brunno Correa Borges, Carlos Roberto Bittencourt Silva, Cássio Bruno Castro Souza, Fábio Henrique Pedrosa Teixeira, Francisco Silveira de Aguiar Neto, Glauber Luciano Costa Gahyva, Haroldo Batisti, Helder Lucas Silva Nogueira de Aguiar, Igor Veloso Ribeiro, Ítalo Lima de Paula Miranda, Juraci Jorge da Silva, Kherson Maciel Gomes Soares, Lauro Lúcio Lacerda, Leonardo Falcão Ribeiro, Lerí Antônio Souza e Silva, Luciana Fonseca Azevedo, Luciano Alves de Souza Neto, Maria Rejane Sampaio dos Santos Vieira, Matheus Carvalho Dantas, Maxwel Mota de Andrade, Nair



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

com pedido de efeitos infringentes, em face do Acórdão AC2-TC 00523/23, proferido em razão do julgamento dos autos do Processo n. 717/2022/TCE-RO (Recurso de Reconsideração), autuados na Corte de Contas, respectivamente, em feitos distintos, quais sejam, processos n. 39/2024/TCE-RO e 62/2024/TCE-RO.

Feitos esses registros, passa-se à análise das questões de ordem pública, inerentes à nulidade da Tomada de Contas Especial, objeto do Processo n. 2.164/20 e da prescrição sobre o suposto débito nos autos principais.

3. DAS MATÉRIAS DE ORDEM PÚBLICA

3.1 Da nulidade por ausência de integração à lide e defesa antes da conversão em Tomada de Contas Especial

Como visto, o Processo n. 2.164/20 versa sobre Tomada de Contas Especial, cuja controvérsia cinge-se na possibilidade (ou não) de recebimento de determinadas verbas de natureza remuneratória como sendo indenizatórias, as quais, somadas aos subsídios dos Procuradores do Estado de Rondônia, ultrapassaram o teto remuneratório constitucional.

Nestes autos, o peticionante busca a nulidade do Processo n. 2.164/20, argumentando a ausência de integração à lide e defesa antes da conversão do feito em tomada de contas especial.

Pois bem. Verifica-se que não assiste razão ao peticionante. Explica-se.

A fase procedimental inicial da tomada de contas especial reveste-se de caráter essencialmente instrutivo, nos termos que dispõe o art. 44 da Lei Complementar n. 154, de 1996. Veja-se:

Art. 44. Ao exercer a **fiscalização**, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, **o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial**, salvo a hipótese prevista no art. 92, desta Lei Complementar. (Negritou-se)

No mesmo sentido, dispõe o art. 65 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia:

Ortega Rezende dos Santos Bonfim, Nilton Djalma dos Santos Silva, Olival Rodrigues Gonçalves Filho, Paulo Adriano da Silva, Sávio de Jesus Gonçalves, Thiago Araújo Madureira de Oliveira e Thiago Denger Queiroz.



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

Art. 65. Se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, **o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial**, salvo hipótese prevista no art. 255 deste Regimento. (Negritou-se)

Infere-se, portanto, que a fase de instauração da tomada de contas especial tem por objetivo apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano, a fim de subsidiar a conversão do processo de fiscalização em tomada de contas especial.

Nesse sentido, é importante ressaltar que, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, a procedência ou não dos eventuais ilícitos administrativos expostos em fase preliminar, ou seja, no curso da instrução processual, será enfrentada mediante a conversão do processo em tomada de contas. Com isso, efetivar-se-á a definição das responsabilidades, com a conseqüente abertura do contraditório e da ampla defesa, consoante art. 12, inciso II da LC n. 154, de 1996, c/c art. 19, inciso II do RITC, e art. 30, § 1º, inciso I do RITC.

No que diz respeito ao contraditório na fase prévia à instauração da tomada de contas especial, traz-se à colação a fundamentação proferida no Acórdão APL-TC 00263/20, referente ao Processo 02573/19/TCE-RO, nos seguintes termos:

Quanto à alegação de que na fase de instauração da Tomada de Contas Especial a petionante não foi chamada aos autos para ser ouvida ou para exercer seu direito de defesa, também não merece guarida.

Isso por que, é inequívoco que não é de se exigir a instauração de prévio contraditório nesta fase, **pois a Tomada de Contas Especial**, nos termos do que dispõe o Art. 44 da Lei Complementar nº 154/1996, tem por finalidade apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano. Ou seja, será na instrução da Tomada de Contas Especial que o responsável terá plena oportunidade de exercer o seu direito ao contraditório e à ampla defesa. **Antes disso, sequer há acusação formalizada, mas apenas indícios a serem apurados** (STF - MS: 24941 DF, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 06/09/2011, Data de Publicação: DJe-174 DIVULG 09/09/2011 PUBLIC 12/09/2011).

Assim, convertidos os referidos Autos em Tomada de Contas Especial (Decisão nº 34/2005), em 29/08/2005 fora expedido o Mandado de Citação nº 323/TCER/05, tendo sido **estabelecido o prazo de 30 (trinta) dias** à Petionante para que apresentasse suas defesas acerca das imputações atribuídas. (Destques no original)

Como já se manifestou o próprio STF, tem decidido reiteradamente o TCU e prevalece no trâmite e nas deliberações dessa Corte de Contas, a conversão do rito fiscalizatório ordinário em TCE prescinde de contraditório prévio por se tratar de adequação de natureza procedimental. Confira-se, sucessivamente:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Mandado de segurança indeferido, por buscar fundamento em assertivas insusceptíveis de infirmar decisão preliminar do Tribunal de Contas da União, que simplesmente determinou a instauração de tomada de contas especial (art. 10, § 1º, da Lei nº 8.443-92)”.
(MS n. 22.733/AM, Relator: Mini. Octavio Gallotti, Tribunal Pleno, DJ de 18/6/99)²⁸

É desnecessária a instauração de contraditório antes da conversão do processo de fiscalização em tomada de contas especial.

(Acórdão 2402/2020/TCU-Plenário referente ao Processo 010.408/2017-7, Relator: Min. Vital do Rego, Julgamento: 09.09.2020)²⁹

CONSTITUCIONAL. DIREITO DE PETIÇÃO. CONHECIMENTO (ART. 5º, INCISO XXXIV, “A”, DA CRFB). ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. INEXISTÊNCIA. OBSERVÂNCIA AOS RITOS PROCESSUAIS NECESSÁRIOS. REGULAR DESENVOLVIMENTO DOS PROCESSOS. CITAÇÕES VÁLIDAS. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA DEVIDAMENTE OBSERVADOS. DIREITO DE PETIÇÃO CONHECIDO E IMPROVIDO. ARQUIVAMENTO.

1. O exercício do Direito de Petição visa assegurar a todos a defesa de direitos e o combate à ilegalidade ou ao abuso de poder, na forma do art. 5º, inciso XXXIV, “a”, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

2. Observado o regular trâmite processual e assegurado às partes o exercício constitucional da mais ampla defesa e contraditório em todas as fases processuais, não há que se falar em nulidade processual e/ou procedimental.

3. Não é de se exigir a instauração de prévio contraditório na fase de instauração da Tomada de Contas Especial, nos termos do que dispõe o Art. 44 da Lei Complementar nº 154/1996, pois, somente com a instrução da TCE é que o responsável terá plena oportunidade de exercer o seu direito ao contraditório e à ampla defesa (STF - MS: 24941 DF, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 06/09/2011, Data de Publicação: DJe-174 DIVULG 09/09/2011 PUBLIC 12/09/2011).

4. Conhecimento. Não Provedimento. Arquivamento.

(Acórdão APL-TC 00263/20 referente ao Processo 02573/2019, Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, 9ª Sessão Virtual do Pleno, de 21 a 25.09. 2020).

Em acréscimo, são pertinentes os dizeres constantes no enunciado e voto do Acórdão 3148/2023-Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, assim dispostos:

ENUNCIADO

Não há prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão da ausência de oportunidade de defesa na fase interna de tomada de contas especial, pois **nessa etapa, em que se coletam evidências para fins de apuração dos fatos e das responsabilidades, não há uma relação processual constituída**. A garantia ao direito de defesa ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir da sua citação válida.

²⁸ Nesse sentido: MS n. 24.940/DF, Relator: Min. Dias Toffoli, Julgamento: 02.08.2011.

²⁹ Nesse sentido: Acórdão 735/2015-Plenário referente ao PROCESSO 011.517/2010-7, Relator: Min. Augusto Nardes, Julgamento: 08.04.2015, e Acórdão 2736/2017-TCU-Plenário referente ao PROCESSO 014.254/2016-6, Relator Min. Benjamin Zymler, Julgamento: 06.12.2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

EXCERTO

Voto:

[...]

13. Inicialmente, destaco que não prosperam as alegações no sentido de prejuízo aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois **não há prejuízo ao exercício de tais princípios em razão da ausência de oportunidade de defesa na fase interna da tomada de contas especial. De fato, em tal fase, a cargo do tomador de contas, se coletam evidências para fins de apuração dos fatos e das responsabilidades, não havendo uma relação processual constituída. A garantia ao direito de defesa ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir da sua citação válida.**

14. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é no sentido de que o fato de o responsável não ter sido notificado na fase interna da tomada de contas especial não invalida os atos processuais adotados no âmbito do TCU. A ausência de notificação do responsável na fase interna do processo de TCE não implica vício, porquanto a fase interna constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, e a fase externa, que se inicia com a autuação do processo no TCU, é que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório. (Acórdão 9091/2021-TCU-Primeira Câmara, relator Ministro Bruno Dantas, 1.078/2020-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Raimundo Carreiro, 2.016/2018-TCU-2ª Câmara, relator Ministro Aroldo Cedraz, 5.791/2020-TCU-1ª Câmara, relator Ministro Vital do Rego, e 653/2017-TCU-Segunda Câmara, de minha relatoria) .

15. Nesse mesmo sentido os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada desta Corte de Contas:

"Não há prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão da ausência de oportunidade de defesa na fase interna de tomada de contas especial, pois nessa etapa, em que se coletam evidências para fins de apuração dos fatos e das responsabilidades, não há uma relação processual constituída. A garantia ao direito de defesa ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir da sua citação válida." (Acórdão 9091/2021-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro Bruno Dantas; 1.078/2020-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Raimundo Carreiro; 2.016/2018-TCU-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; e 1.605/2022-TCU-Segunda Câmara, de minha relatoria) ;

"A ausência de notificação do responsável na fase interna do processo de tomada de contas especial não implica vício, porquanto a fase interna constitui procedimento inquisitório de coleta de provas, assemelhado ao inquérito policial, e a fase externa, que se inicia com a autuação do processo no TCU, é que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório." (Acórdão 653/2017-TCU-Segunda Câmara, de minha relatoria) . (Negritou-se)

Feitas essas consignações, o peticionante pontuou, no caso em tela, que “o procedimento anterior a esta Tomada de Contas Especial sequer ouviu este investigado, que nem a lide integrava”³⁰. Contudo, em face dos entendimentos acima mencionados, assenta-se que no procedimento prévio à abertura do processo de Tomada de Contas Especial n. 2.164/20 ainda se apuravam os fatos e, por esta razão, não havia definição de responsabilidades, motivo pelo qual o peticionante, de fato, não integrou à lide.

³⁰ Fl. 02 (ID 1532363).



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

Foi somente por meio da **Decisão Monocrática n. 0141/2021-GCBAA**, proferida autos do Processo n. 2.164/20, que ocorreram os seguintes procedimentos: *i) conversão* do feito em tomada de contas especial; *ii) definição das responsabilidades*, nos termos do art. 12, inciso II, da Lei Complementar n. 154/1996 c/c o art. 19, inciso II, do Regimento Interno do TCE-RO e; *iii) determinou-se a “citação dos agentes públicos nominados nos subitens 3.1 a 3.3, 3.7 a 3.9, 3.11 a 3.23, 3.25 a 3.29, e 3.31, da Conclusão do Relatório Técnico (ID 1071142), no que diz respeito somente ao recebimento de valores indevidos”*.

Conforme delineado anteriormente³¹, **não houve definição de responsabilidade do peticionante no âmbito do processo de Tomada de Contas Especial n. 2.164/20**.

Nesse sentido, não merece prosperar a alegação de nulidade absoluta do processo de Tomada de Contas Especial n. 2.164/20 por ausência de integração à lide e defesa antes da conversão em TCE, em face dos seguintes motivos: **a)** ausência da necessidade de instauração de prévio contraditório na fase instrutória da tomada de contas especial; e **b)** não houve, ao menos por ora, definição de responsabilidade em face do peticionante no âmbito do Processo n. 2.164/20³².

Não há, assim, vício que macule o feito na forma alegada pelo peticionante, o que afasta, por decorrência lógica, sua pretensão de declaração de nulidade absoluta do processo de Tomada de Contas Especial n. 2.164/20.

3.2 Da prescrição para o ressarcimento do suposto dano ao erário

No que tange à incidência da prescrição quinquenal no processo originário, o peticionante, sem dar maiores detalhes sobre a influência do decurso do tempo na suposta configuração de prescritibilidade, limitou-se a dispor que *“cogita-se até mesmo a prescrição, posto que tendo ocorrido o fato em dezembro de 2015, o prazo de 05 anos para o ressarcimento do suposto débito expirou em dezembro de 2020”*³³.

De pronto, cumpre reafirmar que não houve definição de responsabilidade em face do peticionante no âmbito do processo de Tomada de Contas Especial n. 2.164/20/TCE-RO, razão

³¹ Tópico 1.0 Da admissibilidade (fls. 2 a 5 deste parecer).

³² Conforme consulta aos documentos constantes no processo n. 2.164/20, efetivada no dia 18/4/2024.

³³ Fl. 16 (ID 1532363).



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

pela qual inexistente, até o momento, imputação de eventual ressarcimento ao erário ao interessado.

Nesse sentido, mostra-se incabível, na espécie, a alegação de incidência de prescrição no âmbito do Processo n. 2.164/20/TCE-RO, vez que o peticionante sequer consta no rol de agentes públicos citados em decorrência de definição de responsabilidade na tomada de contas especial.

Em que pese essas constatações, destaca-se que a prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia foi, por vezes, matéria controversa. Nada obstante, atualmente, o entendimento assentado é aquele contido no Acórdão APL-TC00165/2023 (Processo n. 0872/2023), em conformidade com as 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.

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:

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

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 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 TJRO; 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]

Pois bem. Conforme delineado na contextualização do histórico processual³⁴, o processo de Tomada de Contas Especial n. 2.164/20/TCE-RO foi extinto, sem resolução de mérito, por meio da Decisão Monocrática n. 33/2022-GCBAA.

Ocorre que, por meio do Acórdão AC2-TC 00523/23, proferido nos autos do Recurso de Reconsideração n. 717/2022/TCE-RO, deu-se provimento ao recurso interposto, revogando-se a Decisão Monocrática n. 0033/22-GCBAA, a fim de que fosse **retomada a regular tramitação da Tomada de Contas Especial**, objeto do Processo n. 2.164/2020-TCE-RO.

Nesse sentido, de acordo com o entendimento firmado no Acórdão APL-TC 00165/2023 (Processo n. 0872/2023) acerca da prescrição, apenas com o trânsito em julgado

³⁴ Item 2.0 deste parecer.



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

da decisão da Corte de Contas, a ser proferida nos autos originários³⁵, é que haverá decurso do prazo prescricional quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932.

Cabe registrar, mais uma vez, que a decisão em definição de responsabilidade, proferida no Processo n. 2.164/20/TCE-RO, não contemplou, por ora, o peticionante.

Assim sendo, nos termos do entendimento firmado no Acórdão APL-TC 00165/2023 (Processo n. 0872/2023), verifica-se a não materialização da prescrição como questão de ordem pública, notadamente em razão da ausência de decisão transitada em julgado no processo de Tomada de Contas Especial n. 2.164/20, motivo pelo qual não subsiste o vício alegado pelo peticionante.

4. CONCLUSÃO

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

I – Não conhecida a exordial como exercício do Direito de Petição, porquanto não preenchidos os pressupostos de admissibilidade, no caso, a legitimidade processual, em ofensa às condições gerais da postulação; e

II – Não acolhidas, conforme fundamentado, as questões de ordem pública suscitadas pelo peticionante Carlos Roberto Bittencourt Silva, haja vista não haver, no presente, a demonstração de violação e/ou ofensa à matéria de ordem pública, quais sejam, na espécie: *i*) nulidade absoluta do processo n. 2.164/20, por ausência de integração à lide e defesa antes da conversão em Tomada de Contas Especial; e *ii*) prescrição da pretensão de ressarcimento.

É o parecer.

Porto Velho, 30 de abril de 2024.

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

³⁵ Processo 2.164/20/TCE-RO.

Em 30 de Abril de 2024



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