



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

PROCESSO: 01806/21-TCE-RO.

SUBCATEGORIA: Direito de Petição

ASSUNTO: Petição com pedidos de afastamento de responsabilidade e de débito imputados nos itens I, “a”, e II do Acórdão AC1-TC 01277/17, proferido nos autos nº 3557/2012/TCE-RO, que trata da Tomada de Contas Especial instaurada no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental - SEDAM, pertinente ao Processo Administrativo nº 1801/00087/2004, que tem por objeto a prestação de serviços pela empresa Rondonorte Vigilância e Segurança Ltda., em decorrência da suposta violação ao devido processo legal e da prescrição quinquenal dos fatos.

JURISDICIONADO: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental - SEDAM

INTERESSADO: Damião Rodrigues Constâncio, ex-membro da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM
CPF nº 421.284.632-20

ADVOGADOS: Valdelise Martins dos Santos Ferreira
OAB/RO 6151 e OAB/DF 16984
Carol Gonçalves Ferreira
OAB/DF 67716

RELATOR: Conselheiro **FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

GRUPO: I

SESSÃO: Sessão Virtual da 2ª Câmara de 14.3.2022.

DIREITO DE PETIÇÃO.
DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÃO
TRANSITADA EM JULGADO. VIA
INADEQUADA. INADMISSIBILIDADE
COMO SUCEDÂNEO DE RECURSO. NÃO
CONHECIMENTO COMO DIREITO DE
PETIÇÃO. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO
QUINQUENAL NÃO COMPROVADA.
QUESTÃO DE ORDEM REJEITADA.

1. O direito de petição, previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal, não é admissível como sucedâneo de recurso, mormente tratando-se de decisão transitada em julgado, por não se constituir meio adequado para reabrir discussão fático-processual, não sendo cabível na hipótese dos autos.

2. Matéria de ordem pública passível de ser apreciada *ex officio* pelo julgador. Questão de ordem rejeitada ante a não comprovação da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

ocorrência do instituto da prescrição quinquenal, ausente alegado prejuízo ao direito de defesa.

3. Arquivamento.

RELATÓRIO

Tratam os autos de petição autônoma¹ dirigida a esta Corte de Contas por Damião Rodrigues Constâncio (CPF 421.284.632-20), ex-membro da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM. Com base no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a” da Constituição Federal (direito de petição), formula os seguintes pedidos:

Considerados os fatos narrados, em conjunto com o que dispõe o direito invocado, pretende o Requerente ver reconhecidas e adotadas as seguintes providências:

1. Para que seja conhecido o direito de petição, por tratar de matéria de ordem pública, afastando a responsabilidade do peticionante;
2. Seja proferida nova decisão em substituição ao Acórdão AC1-TC 01527/18, para julgar prejudicada a presente Tomada de Contas Especial – TCE, em face do recorrente;
3. Seja oficiado à Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia junto ao Tribunal de Contas para o fim de desconstituir as Certidões de Dívida Ativa emitidas em face da recorrente com fundamento no processo nº 3557/2012/TCER;

2. Distribuído a este Relator², o documento foi autuado como “Direito de Petição” nos termos da Despacho contido no ID 1084884.

3. A pretensão do Peticionante é de afastar sua responsabilização pelo Acórdão AC1-TC 01277/17³, em que esta Corte julgou irregular a Tomada de Contas Especial objeto do Processo nº 03557/12) por liquidação indevida e pagamento de serviços não realizados, em ofensa ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal c/c aos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64 e artigo 66 da Lei Federal nº 8.666/93.

4. Destacam-se do acórdão, no que é pertinente, os trechos que seguem:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PODER EXECUTIVO ESTADUAL. SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL – SEDAM. EXECUÇÃO PARCIAL REFERENTE AO PROCESSO Nº 1801/0087/2004. PAGAMENTO SOBRE SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. DANO AO ERÁRIO. CARACTERIZADO. JULGAMENTO IRREGULAR. ARTIGO 16, III, ALÍNEA “C”, DA LC Nº 154/96. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. A existência comprovada de práticas danosas ao erário pertinente à prestação de serviços impõe a restituição do débito devidamente atualizado.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam de Tomada de Contas Especial instaurada no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento

¹ ID 1082421.

² ID 1085117.

³ ID 479872 do Processo nº 03557/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Ambiental - SEDAM, pertinente ao Processo Administrativo nº 1801/00087/2004, que tem por objeto a prestação de serviços pela empresa Rondonorte Vigilância e Segurança Ltda., em cumprimento ao item IV do Acórdão nº 160/2010-1ª Câmara/TCE-RO, 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 FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, por unanimidade de votos, em:

I - Julgar irregular a Tomada de Contas Especial pertinente ao Processo Administrativo nº 1801/0087/2004, com fulcro no artigo 16, inciso III, alínea “c”, da Lei Complementar nº 154/96, em face da ausência de liquidação e pagamentos de despesas não realizadas no montante de R\$134.985,79, em afronta ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal (princípio da legalidade) c/c o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64 c/c artigo 66 da Lei Federal nº 8.666/93, sendo:

a) exercício de 2004, de responsabilidade dos Senhores **Agostinho Pastore** - CPF nº 400.690.289-15, na qualidade de Secretário de Estado do Desenvolvimento Ambiental; **Wilson Bonfim Abreu** - CPF nº 113.256.822-68, na qualidade de Gerente Administrativo e Financeiro da SEDAM; **Flávio Donin Filho** - CPF nº 212.865.068-64, **Damião Rodrigues Constâncio** - CPF nº 421.284.632-20 e **Agnaldo Serrate** - CPF nº 149.420.382-00, membros da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização;

(...)

II – Imputar débito, com supedâneo no artigo 16, § 2º, “a” e “b”, e artigo 19, *caput*, da LC nº 154/96, c/c com o artigo 26 do RI/TCE-RO, no montante histórico de R\$54.397,19, atualizado monetariamente e acrescido dos juros de mora (a partir do efetivo pagamento1 até 31.05.2017), totalizando R\$275.469,99, **ao Senhor Agostinho Pastore, solidariamente aos Senhores Wilson Bonfim Abreu, Flávio Donin Filho, Damião Rodrigues Constâncio e Agnaldo Serrate, Oliveira** e à empresa **Rondonorte Vigilância e Segurança Ltda.**, em face da liquidação indevida e pagamento de serviços não realizados, em ofensa ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal c/c aos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64 c/c artigo 66 da Lei Federal nº 8.666/93; **fixando** o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da publicação da decisão no Diário Oficial, para que procedam ao recolhimento do débito as cofres do tesouro estadual; comprovando a esta Corte para posterior quitação e baixa de responsabilidade;

(...)

5. O Peticionante interpôs Recurso de Reconsideração (Processo nº 04155/17), não conhecido por intempestividade conforme DM-GCVCS-TC 0311/2017⁴. Vale-se agora do direito de petição previsto no texto constitucional, depois do trânsito em julgado do Acórdão AC1-TC 01277/17 em 1º.9.2017⁵, para afastar sua responsabilidade e o débito imputado.

6. Afirmando ser cabível o direito de petição “por se tratar de matéria de ordem pública e por haver irregularidades quanto a prescrição no processo”, sustenta que no acórdão “não foi observado o instituto da prescrição quinquenal, prejudicando diretamente sua defesa material e, conseqüentemente, o devido processo legal”. Alega, portanto, prescrição (quinquenal) da “pretensão sancionatória” e violação do devido processo legal (cerceamento de defesa) por não ter sido reconhecida. Para a hipótese de não conhecimento, sustenta que sua irresignação seja conhecida de ofício.

⁴ ID 515570 do Processo nº 04155/17.

⁵ ID 491291 do Processo nº 03557/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

7. Relata que a Prestação de Contas da SEDAM, exercício de 2006, foi autuada em abril de 2007 (Processo nº 01179/07) e julgada irregular pelo Acórdão nº 160/2010-1ª Câmara⁶, proferido em sessão do dia 7.12.2010, determinando ao gestor (item IV) a instauração de Tomada Contas Especial quanto ao Processo Administrativo nº 1801/0087/2004, que teve por objeto prestação de serviços pela Empresa Rondonorte Vigilância e Segurança Ltda.
8. Que não foi “citado” em nenhum momento no Processo de Prestação de Contas, que a TCE realizada no âmbito da SEDAM foi autuada nesta Corte (Processo nº 03557/12) em 23.7.2012, expedindo-se “mandado de citação e audiência do peticionante” em 3.7.2015, e julgada irregular pelo Acórdão AC1-TC 01277/17 em 8.8.2017.
9. Afirma que somente em 2015 houve a primeira apuração de responsabilidade de sua parte pelos fatos objeto da TCE e que “passaram-se 9 anos desde a data do fato, fazendo com que a pretensão punitiva do Estado esteja, portanto, prescrita.”
10. Sustenta a incidência da prescrição quinquenal nos termos da Decisão Normativa nº 01/2018/TCE-RO e da Lei nº 9.873/1999, que afirma aplicável conforme precedente do STF (MS N. 32.201/DF), requerendo: (a) “seja conhecido o direito de petição “por tratar de matéria de ordem pública, afastando a responsabilidade do peticionante”; (b) seja “proferida nova decisão em substituição ao Acórdão AC1-TC 01527/18, para julgar prejudicada a presente Tomada de Contas Especial – TCE, em face do recorrente”; e, (c) “seja oficiado à Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia junto ao Tribunal de Contas para o fim de desconstituir as Certidões de Dívida Ativa emitidas em face da recorrente com fundamento no processo nº 3557/2012/TCER”.
11. Ante a legitimidade do Peticionante, considerando sua responsabilização no acórdão proferido na TCE, e a questão de ordem suscitada, em juízo prévio determinei⁷ a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas, que pelo Parecer nº 0207/2021-GPGMPC⁸, da lavra de seu ilustre Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros, opinou pelo não conhecimento do direito de petição “por não se admitir tal instituto como sucedâneo de recurso, afastando de ofício, de igual sorte, a matéria de ordem pública cogitada, por insubsistente”.
12. Registro que foi instaurado Procedimento de Acompanhamento de Cumprimento de Execução da Decisão – PACED (Processo nº 00483/18), ainda em curso.
- É o relatório necessário.

VOTO

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

13. Tratam os autos de petição⁹ apresentada por Damião Rodrigues Constâncio, ex-membro da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, com base no direito de petição previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a” da Constituição Federal, visando afastar sua responsabilização com imputação de débito no

⁶ ID 17243 do Processo nº 01179/07 – sessão de julgamento realizada no dia **7.12.2010**.

⁷ DM nº 0157/2021/GCFCS/TCE-RO – ID 1088889.

⁸ ID 1114865.

⁹ ID 1082421.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

acórdão transitado em julgado AC1-TC 01277/17 (itens I e II)¹⁰, conforme pedido transcrito no preâmbulo do Relatório.

14. Aduz, nesse sentido, (a) que a Prestação de Contas da SEDAM (exercício de 2006) foi autuada em abril de 2007 (Processo nº 01179/07) e julgada irregular nos termos do Acórdão nº 160/2010-1ª Câmara¹¹, proferido em sessão do dia 7.12.2010, com determinação ao gestor (item IV) de instauração de Tomada Contas Especial em relação ao Processo Administrativo nº 1801/0087/2004, exercício de 2006, que teve por objeto prestação de serviços pela Empresa Rondonorte Vigilância e Segurança Ltda.; (b) que em nenhum momento foi “citado” no processo de Prestação de Contas; (c) que em 23.7.2012 foi autuada nesta Corte a Tomada de Contas Especial encaminhada pela SEDAM (Processo nº 3557/2012); (d) que “apenas no ano de 2015 foi que houve a primeira apuração de responsabilidade contra o peticionante”; (e) que somente em 2017, nos termos do Acórdão AC1-TC 01277/17 (transcrição constante do item 5, retro), a TCE foi julgada irregular “e deu outras providências, dentre elas, imputou débito ao peticionante”, por fatos ocorrido entre 2004 e 2006. E conclui:

Dessa forma, conclui-se que, indubitavelmente, se está diante, pois, de uma prescrição quinquenal, uma vez que o processo nº 1179/2007 foi instaurado no ano de **2007** a fim de averiguar possíveis irregularidades que cessaram no ano de **2006**, sendo que a primeira menção de responsabilidade ao peticionante deu-se apenas no ano de **2015**, ou seja, passaram-se 9 anos desde a data do fato, fazendo com que a pretensão punitiva do Estado esteja, portanto, prescrita.

15. Alega cerceamento do direito de defesa “uma vez que não foi observado o instituto da prescrição quinquenal. Pretende, assim, seja reconhecida a incidência da prescrição (quinquenal) da pretensão punitiva do Estado, como prevista na Decisão Normativa nº 01/2018/TCE-RO e na Lei nº 9.873/1999, considerando terem decorrido “mais de nove (9) anos entre a data do fato e a citação válida”, observados os princípios da “segurança jurídica, da razoável duração do processo e da estabilidade das relações sociais e administrativas”.

I – Juízo de admissibilidade definitivo. Direito de Petição. Impossibilidade de manejo como sucedâneo de recurso.

16. O Peticionante, como demonstrado, não interpôs no prazo legal nenhum dos recursos ordinários previstos na Lei Complementar nº 154/96 para eventual desconstituição do Acórdão AC1-TC 01277/17, que julgou irregular a Tomada de Contas Especial.¹² O fez intempestivamente (Recurso de Reconsideração – Processo nº 04155/17), razão pela qual não foi conhecido¹³, observando-se não ter havido referência alguma a cerceamento do direito de defesa e/ou prescrição nas razões recursais¹⁴, como também na defesa que apresentou na própria TCE.¹⁵

¹⁰ ID 479872 do Processo nº 03557/12.

¹¹ ID 17243 do Processo nº 01179/07 – sessão de julgamento realizada no dia **7.12.2010**.

¹² Art. 31. Da decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de:

I - reconsideração;

II - embargos de declaração; (...)

¹³ Nos termos da DM-GCVCS-TC 0311/2017 - ID 515570 do Processo nº 04155/17.

¹⁴ ID 504443 do Processo nº 04155/17.

¹⁵ ID 215348 do Processo nº 03557/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

17. Vale-se agora do direito de petição previsto no texto constitucional, após o trânsito em julgado do acórdão em 1º.9.2017¹⁶, para deduzir pretensão de afastar sua responsabilidade e o débito imputado sob o argumento de “não ter sido observado o instituto da prescrição, prejudicando diretamente sua defesa material e, conseqüentemente, o devido processo legal”. O pedido implica, portanto, na desconstituição do julgado no que lhe diz respeito.

18. O direito de petição tem amparo no artigo 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal, *verbis*:

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.

19. Visa defender direitos e combater ilegalidades e abuso de poder, podendo ser admitido como ato processual atípico em caráter residual. Embora o texto constitucional não estabeleça rigores formais para o seu exercício, imperioso que sejam observadas as regras de Direito Processual que, no âmbito deste Tribunal, estão consubstanciadas na Lei Complementar nº 154/1996 e em seu Regimento Interno.

20. O Peticionante detém legitimidade (postula em defesa de interesse próprio) e estão presentes o interesse de agir (o resultado pretendido pode ser considerado necessário, útil e adequado) e a possibilidade jurídica (a pretensão não é vedada pelo ordenamento jurídico). Atendidas, assim, as condições gerais de postulação.

21. Impõe-se observar, por outro lado, a impossibilidade de utilização do Direito de Petição como sucedâneo de recurso, entendimento consagrado na doutrina e na jurisprudência, como é o caso da petição analisada.

22. Nesse sentido a decisão monocrática que proferi no Processo nº 00727/21 e decisão unânime do Plenário da Corte em processo de minha relatoria (Acórdão APL-TC 00027/17 - Processo nº 02395/14):

DIREITO DE PETIÇÃO. PRETENSÃO DE DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. PRECLUSÃO PROCESSUAL. VIA INADEQUADA. INADMISSIBILIDADE. NÃO CONHECIMENTO COMO DIREITO DE PETIÇÃO. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. CITAÇÃO/INTIMAÇÃO. QUESTÕES DE ORDEM PÚBLICA. AUSÊNCIA DE NULIDADES A SEREM RECONHECIDAS. IMPROCEDÊNCIA. PEDIDO DE PARCELAMENTO DO VALOR DA MULTA. COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS.

1. O direito de petição, previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal, não é admissível como sucedâneo de recurso, mormente tratando-se de decisão transitada em julgado, cuja preclusão processual já se operou, tampouco o meio adequado para reabrir discussão fático-processual, não sendo cabível na hipótese dos autos.

¹⁶ ID 491291 do Processo nº 03557/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

2. A mera invocação do Direito de Petição não basta para assegurar o acolhimento da pretensão não deduzida em fase recursal, impondo-se sejam observados os pressupostos e os requisitos fixados pela legislação de regência.

3. Cumprido o mandado de audiência via postal no endereço da responsável, que assinou o respectivo AR e deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de defesa, e intimada da decisão colegiada pela sua publicação no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, conforme previsão legal, não há nulidades a serem reconhecidas, tampouco violação do princípio constitucional da ampla defesa. Questões de ordem pública não acolhidas. Indeferimento. (...)

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.

3. A comprovada ausência de citação válida dos responsáveis no Processo de Contas caracteriza nulidade processual, passível de ser declarada de ofício com a consequente revisão dos atos desconformes.

(...)

23. Consignado nos fundamentos do voto condutor a inadequação do direito de petição como sucedâneo de recurso, sendo patente a pretensão de afastar sanção imposta na decisão transitada em julgado, apreciando-se de ofício alegação de ausência de citação e consequente afronta aos princípios da ampla defesa e do contraditório por se tratar de matéria de ordem pública.

24. Outros precedentes da Corte:

EMENTA. DIREITO DE PETIÇÃO. PRETENSÃO DE DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. PRECLUSÃO PROCESSUAL. ATO PROCESSUAL INOMINADO. ADMISSIBILIDADE INVIÁVEL. ARGUIÇÃO DE QUESTÃO DE ORDEM. INEXISTÊNCIA DE NULIDADES. HIGIDEZ PROCESSUAL. NÃO CONHECIMENTO DO REQUERIMENTO COMO DIREITO DE PETIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DA QUESTÃO DE ORDEM SUSCITADA.

1. O Direito de Petição, fundado no art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da CF/88, não pode ser invocado, genericamente, para exonerar quaisquer dos sujeitos processuais do dever de observar as exigências que condicionam o exercício do direito de provocação da jurisdição, pois se tratando de decisão transitada em julgado, cuja preclusão processual, inclusive, tenha se operado, cumpre respeitar os pressupostos e os requisitos fixados pela legislação processual pertinente.

2. A mera invocação do Direito de Petição, por si só, não basta para assegurar à parte interessada o acolhimento da pretensão que não deduziu em fase recursal, porquanto tal mecanismo não se presta a reabrir discussão tomada em acórdão já transitado em julgado, no intuito, tão somente, de relativizar a preclusão processual, decorrente do exaurimento dos recursos ordinários previstos na LC n. 154, de 1996, mormente porque o Direito de Petição não é sucedâneo de recurso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

3. *In casu*, não se faz necessária a notificação prévia e pessoal da data em que será realizada a sessão de julgamento de processo de Tomada Contas Especial pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.
4. Ausência de ofensa aos princípios da ampla defesa, contraditório e do devido processo legal quando a pauta de julgamentos e teor das Decisões são publicados no Diário Oficial eletrônico do TCE/RO, para tanto, é necessário que os interessados no julgamento acompanhem o andamento do processo e as publicações feitas no Diário Oficial eletrônico do TCE/RO.
5. Questão de ordem improcedente, ante a devida publicação dos atos processuais no Diário Oficial Eletrônico do TCE/RO, precedentes STF, STJ e TJ-RS.
6. Arquivamento. (AC2-TC 00437/17 – Processo 00262/17, Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra).

EMENTA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DIREITO DE PETIÇÃO NÃO É SUCEDÂNEO DE RECURSO. EXISTÊNCIA DE QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA DECORRENTE DE NULIDADE POR AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DO ADVOGADO CONSTITUÍDO. POSSIBILIDADE DE PROVIMENTO. ARQUIVAMENTO.

1. Ante a existência de sistema processual que permite a regular utilização da via recursal, este Tribunal de Contas não admite o exercício do Direito de Petição como sucedâneo de recurso, permitindo-se, contudo, que seja manejado para viabilizar o conhecimento de questões de ordem pública que sejam conhecíveis de ofício pelos Órgãos de julgamento desta Corte de Contas.
2. Hipótese em que no processo de origem, não houve a publicação da pauta em tempo hábil, ferindo o princípio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, o que caracteriza nulidade do julgamento, tornando sem efeito o Acórdão n. 356 de 1988, por ofender ao comando legal inserto no inciso LV do art. 5º, da CF/88. (Acórdão AC1-TC 01375/20 – Processo 1350/2015, Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra).

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO DE PETIÇÃO NÃO CONHECIDO. NO MÉRITO, RECONHECER NULIDADE ABSOLUTA. ALEGAÇÃO DE INEXISTÊNCIA E NULIDADE DE CITAÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. NULIDADE ABSOLUTA PELO FATO DO AGENTE RESPONSABILIZADO NÃO TER SIDO CITADO DE PARTE DAS IRREGULARIDADES QUE SERVIRAM DE EMBASAMENTO PARA APLICAÇÃO DA PENALIDADE PECUNIÁRIA. PENALIDADE PECUNIÁRIA SUBSISTE, MAS REDUZIDA EM SEU VALOR, VEZ QUE AMPARADA EM OUTRAS INCONSISTÊNCIAS, DEVIDAMENTE CIENTIFICADAS. INTELIGÊNCIA DO ART. 5º, XXXIII e LV DA CARTA CONSTITUCIONAL. FUNDAMENTO NOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA, DO CONTRADITÓRIO E DA INFORMAÇÃO. MANTER INALTERADOS OS DEMAIS TERMOS DO AC1-TC 01117/19, PROFERIDO NOS AUTOS N. 1079/2017. DETERMINAÇÃO.

Precedentes: Acórdão n. 522/2017 – 2ª Câmara, proferido no processo n. 2464/2016, Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza; Acórdão n. 239/2019 – Pleno, proferido no processo n. 342/2019, Relator: Conselheiro Benedito Antônio Alves; Acórdão n. 103/2020 – Pleno, proferido no processo n. 2142/2019, Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra; e Acórdão n. 98/2020 – Pleno, proferido no processo n. 2329/2019, Relator: Conselheiro Benedito Antônio Alves.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

1. O exercício do Direito de Petição consiste no direito de uma pessoa de invocar o poder público sobre uma questão ou uma situação, conforme artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal.

2. Direito de Petição não conhecido, uma vez que não é um meio adequado para reabrir discussão fático-processual, não sendo cabível no caso em tela.

3. No entanto, por ser matéria de ordem pública, é passível de ser avaliada ex officio pelo julgador, por tratar-se de nulidade absoluta.

4. A ausência de citação de parte das irregularidades que serviram de suporte para aplicação de penalidade pecuniária, afronta os princípios da ampla defesa, do contraditório, e da informação insculpidos no artigo 5º, incisos XXXIII e LV, da Carta Magna. Contudo, não possui o condão de excluir a integralidade da penalidade pecuniária aplicada quando a outra parte das inconsistências que a embasaram foi devidamente cientificada, o que impõe a redução do valor da multa.
(...)

(Acórdão AC1-TC 01375/20 – Processo nº 02134/20 – Relator Conselheiro Benedito Antônio Alves). (grifei)

EMENTA: DIREITO DE PETIÇÃO NÃO CONHECIDO. NO MÉRITO NEGADO PROVIMENTO. PEDIDO DE TUTELA ANTECIPATÓRIA. AUSÊNCIA DE FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. CONCESSÃO NEGADA. ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO QUINQUENAL E TRIENAL NÃO COMPROVADA. QUESTÃO DE ORDEM REJEITADA.

1. O exercício do Direito de Petição consiste no direito de uma pessoa de invocar o poder público sobre uma questão ou uma situação, conforme artigo 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal.

2. Direito de Petição não conhecido, uma vez que não é um meio adequado para reabrir discussão fático-processual, não sendo cabível no caso em tela.

3. No entanto, por ser matéria de ordem pública, é passível de ser avaliada ex officio pelo julgador, por tratar-se de nulidade absoluta.

(...)

6. Questão de ordem rejeitada, eis que não ficou comprovado a ocorrência dos institutos da prescrição quinquenal e da prescrição intercorrente, vez que o processo não ficou paralisado injustificadamente por mais de 3 (três) anos.

7. Precedentes desta Corte:

7.1. Processo 3459/2018 - 1ª Câmara. Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza. Julg. 11.04.2019.

7.2. Processo 574/2016 - 2ª Câmara. Relator: Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias, em substituição regimental ao e. Conselheiro Francisco Carvalho da Silva. Julg. 09.11.2016. (Acórdão AC1-TC 00656/20 – Processo 03433/19 – Relator Conselheiro Benedito Antônio Alves).

EMENTA: DIREITO DE PETIÇÃO NÃO CONHECIDO. NO MÉRITO PROVIDO. ALEGAÇÃO DE INEXISTÊNCIA E NULIDADE DE INTIMAÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. NULIDADE ABSOLUTA POR NÃO CONSTAR NO CABEÇALHO DO RELATÓRIO E VOTO, NO ACÓRDÃO E VIA DE CONSEQUÊNCIA NA PAUTA DE JULGAMENTO O NOME DO PETICIONANTE. AFASTAMENTO DAS PENALIDADES IMPUTADAS. INTELIGÊNCIA DO ART. 5º, XXXIII e LV DA CARTA CONSTITUCIONAL. FUNDAMENTO NOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA, DO CONTRADITÓRIO E DA INFORMAÇÃO. DETERMINAÇÕES

1. O exercício do Direito de Petição consiste no direito de uma pessoa de invocar o poder público sobre uma questão ou uma situação, conforme artigo 5º, XXXIV, “a”, da Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

2. Direito de Petição não conhecido, uma vez que não é um meio adequado para reabrir discussão fático-processual, não sendo cabível no caso em tela.
3. No entanto, por ser matéria de ordem pública, é passível de ser avaliada *ex officio* pelo julgador, por tratar-se de nulidade absoluta,
4. A omissão do nome do peticionante no cabeçalho do Relatório e Voto e do Acórdão 206/00, bem como da Pauta de julgamento, afronta os princípios da ampla defesa, do contraditório, e da informação insculpidos no artigo 5º, XXXIII e LV, da Constituição da República.
5. Precedentes desta Corte:
 - 5.1. Processo n. 4315/2012-Pleno. Relator: Conselheiro-Substituto Omar Pires Dias (Relator em substituição regimental). Julgado em 09.11.2017
 - 5.2. P Processo n. 1602/2014-Pleno. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Julgado em 1º.09.2016.
 - 5.3. Processo n. 3260/2008-Pleno. Relator: Conselheiro Edílson Sousa Silva. Julgado em 26.7.2014.
 - 5.4. Processo n. 0732/2015 - 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza. Julgado em 14.7.2015.
 - 5.5. Processo n. 4134/2018 - Pleno. Relator: Conselheiro Benedito Antônio Alves. Julgado em 13.6.2019. (...)(Acórdão APL-TC 00098/20 – Processo nº 02329/19 – Relator Conselheiro Benedito Antônio Alves).

EMENTA. DIREITO DE PETIÇÃO. PRETENSÃO DE DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. ADMISSIBILIDADE INVIÁVEL. ARGUIÇÃO DE QUESTÃO DE ORDEM. INEXISTÊNCIA DE NULIDADES. HIGIDEZ PROCESSUAL. NÃO-CONHECIMENTO DO REQUERIMENTO COMO DIREITO DE PETIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DA QUESTÃO DE ORDEM SUSCITADA.

1. O Direito de Petição, fundado no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a” da CF/88, não pode ser invocado, genericamente, para exonerar qualquer dos sujeitos processuais do dever de observar as exigências que condicionam o exercício do direito de provocação da jurisdição, pois em se tratando de decisão transitada em julgado, cuja preclusão processual, inclusive, tenha se operado, cumpre respeitar os pressupostos e os requisitos fixados pela legislação processual pertinente.
2. A mera invocação do Direito de Petição, por si só, não basta para assegurar à parte interessada o acolhimento da pretensão que não deduziu em fase recursal, porquanto tal mecanismo não se presta a reabrir discussão tomada em acórdão já transitado em julgado, no intuito, tão somente, de relativizar a preclusão processual, decorrente do exaurimento dos recursos ordinários previstos na LC n. 154, de 1996, mormente porque o Direito de Petição não é sucedâneo de recurso.
3. *In casu*, ausência do Instituto da prescrição, questão de ordem improcedente – Precedentes: Processos ns. 2.999/2014, 1.360/2016 e 0.262/2017-TCE-RO, que originaram, respectivamente, os Acórdãos APL-TC 00647/2017, 00170/2016 e AC2-TC n. 00437/2017 e processo n. 02333/2018.
6. Arquivamento. (Acórdão APL-TC 00377/20 – Processo nº 01272/20 – Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra).

25. Em relação ao último precedente citado (Processo nº 01272/20) é relevante observar que em sede de Direito de Petição foi igualmente alegada a incidência de prescrição, tendo o egrégio Plenário deste Tribunal decidido à unanimidade (APL-TC 00377/20), em consonância com o voto proferido pelo Conselheiro Relator Wilber Carlos dos Santos Coimbra, por não conhecer da “petição nominada como Direito de Petição” “ante o não preenchimento dos requisitos legais de admissibilidade (ilegalidade ou abuso de poder), não se agasalhando, destarte,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

a moldura constitucional prevista no art. 5^a, inciso XXXIV, alínea “a”, da CF/88, mormente porque o Direito de Petição não é sucedâneo de recurso”, enfrentando a alegação de prescrição por se tratar de matéria de ordem pública, que igualmente não foi acolhida.

26. Do voto condutor do acórdão destaco os seguintes excertos:

12. Considerando os conceitos exarados, temos que no presente caso, como já demonstrado, houve uma análise exaustiva da matéria, por vários órgãos, fato que, se houvesse uma ilegalidade e/ou abuso de poder, estes seriam constatados e reconhecidos, não havendo que ser reconhecido no presente procedimento, tanto é, que foi reconhecida na ocasião confecção do Acórdão AC2-TC nº 00074/2017 o reconhecimento da prescrição relativa a aplicação de sanção.

(...)

14. Assim sendo, no presente caso não se conhece o Direito de Petição, porquanto esse procedimento excepcionalíssimo não se afigura como sendo sucedâneo de recursos, bem como pela circunstância fática de que se está diante de um pleito que tem como finalidade a rediscussão de Acórdão, que já se encontra com trânsito em julgado formado e avançado estágio de execução.

27. Considerando o sistema processual vigente, que permite a regular utilização da via recursal, a não interposição pela Peticionante do recurso cabível no prazo legal evidencia o exercício do Direito de Petição como sucedâneo de recurso, como uma espécie de recurso subsidiário, o que não é admissível.

28. Não obstante, a questão de ordem, por tratar de matéria de ordem pública, é passível de ser avaliada *ex officio* pelo julgador.

29. A inadmissibilidade, neste caso, foi destacada Ministério Público de Contas no Parecer nº 0207/2021-GPGMPC, que opina pelo não conhecimento da petição. Destaco:

Ab initio, insta tecer algumas considerações acerca da garantia constitucional ao direito de petição previsto no artigo 5º, inciso XXXIV da CF/88, a fim de demonstrar a impossibilidade da utilização desse instrumento no presente caso, visto que o direito de petição, embora se trate de prerrogativa democrática de caráter essencialmente informal, **não é sucedâneo de recurso**.

Verifica-se que o direito de petição, dadas as suas características constitucionais, tem sido frequentemente utilizado, de maneira equivocada, como espécie de recurso administrativo subsidiário, quando a decisão administrativa, atingida por uma das hipóteses de preclusão, já se tornou irrecorrível.

Nesse ponto, é mister destacar que não se está a dizer que o direito de petição jamais poderia ser utilizado para provocar o exercício do poder-dever de autotutela da Administração, visto que, inexistindo previsão de recurso administrativo para determinada decisão, seria plenamente possível e legítimo o exercício da faculdade prevista pela Constituição da República no art. 5º, XXXIV, alínea a, a qual assegura 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 levaria à eternização das demandas, uma vez que, assentir com a possibilidade de revisão das decisões administrativas a todo e qualquer tempo é algo frontalmente incompatível com a segurança jurídica necessária à manutenção de um Estado Democrático de Direito.

Consabido que o direito de petição é instrumento jurídico-constitucional destituído de formalidades, garantido a todos, frente às possíveis ilegalidades e abusos cometidos pelo Poder Público, o que não implica dispensar o cumprimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

dos pressupostos e requisitos fixados pela legislação processual comum, pois, fosse assim, desnecessária seria a elaboração de normas processuais.

Nesse sentido, relevantes são as considerações do membro da Advocacia-Geral da União, Arthur Porto Carvalho, *verbis*:¹⁷

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 princípio da segurança jurídica, não vislumbramos a possibilidade do exercício do direito de petição deconstituir a coisa julgada administrativa. Se assim o fosse, seria o mesmo que admitir mais um recurso a uma decisão irrecurável, já que a inexistente distinção entre recursos administrativos e o direito de petição (Destaque nosso).**

Outrossim, importante ressaltar que a jurisprudência do STF é pacífica no sentido de desautorizar postulação apoiada no direito de petição que constitua, na realidade, inadmissível sucedâneo de recurso,¹⁸ *verbis*:

¹⁷ ⁴¹ CARVALHO, Arthur Porto. Em que medida o abuso do direito de petição atinge a coisa julgada. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/18387/em-que-medida-o-abuso-do-direito-de-peticao-atinge-a-coisa-julgada-administrativa>.

¹⁸ ⁴² Aqui se alude, em específico, ao recurso de revisão, o qual tem, no âmbito das Cortes de Contas, natureza símile à ação rescisória".



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

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 re julgamento 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. (Supremo Tribunal Federal, AI 223.712-AgRAgR, Relator: Min. Celso de Mello, julgamento em 08.02.2000, Segunda Turma, DJE de 05.03.2010).

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 522.066 AgR-ED-AgR, Relator Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 17/03/2009, DJe-071)

Essa Corte de Contas partilha do mesmo entendimento sobre o tema, consoante demonstram as ementas abaixo colacionadas, *verbis*:

EMENTA: DIREITO DE PETIÇÃO. PRETENSÃO DE DESCONSTITUIÇÃO DE DECISÃO TRANSITADA EM JULGADO. PRECLUSÃO PROCESSUAL. ADMISSIBILIDADE INVIÁVEL. ARGUIÇÃO DE QUESTÃO DE ORDEM. INEXISTÊNCIA DE NULIDADES. HIGIDEZ PROCESSUAL. NÃO-CONHECIMENTO DA PETIÇÃO COMO DIREITO DE PETIÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DA QUESTÃO DE ORDEM SUSCITADA.

1. O Direito de Petição, fundado no art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da CF/88, não pode ser invocado, genericamente, para exonerar qualquer dos sujeitos processuais do dever de observar as exigências que condicionam o exercício do direito de provocação da jurisdição, pois se tratando de decisão transitada em julgado, cuja preclusão processual, inclusive, tenha se operado, cumpre respeitar os pressupostos e os requisitos fixados pela legislação processual pertinente.

2. A mera invocação do Direito de Petição, por si só, não basta para assegurar à parte interessada o acolhimento da pretensão que não deduziu em fase recursal, porquanto tal mecanismo não se presta a reabrir discussão tomada em acórdão já transitado em julgado, no intuito, tão somente, de relativizar a preclusão processual, decorrente do exaurimento dos recursos ordinários previstos na LC n. 154, de 1996, mormente porque o **Direito de Petição não é sucedâneo de recurso**. [...] (Processo 2.999/2014. Acórdão APL-TC 00647/17. Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Data da Sessão: 14.12.2017) (Destaque nosso).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

(...)

Destarte, inviável se mostra o conhecimento do direito de petição manejado, como se modalidade recursal fosse.

Nada obstante, tendo em vista a alegação de questões de ordem pública relativas à validade jurídico-processual do feito principal, as quais podem e devem ser enfrentadas até mesmo de ofício, passar-se-á ao exame de tais alegações.

30. Nesses termos, à vista do sistema processual que regula a via recursal no âmbito desta Corte de Contas é imperativo reconhecer esgotada a jurisdição deste Tribunal de Contas na hipótese dos autos uma vez que o Peticionante se valeu dos meios de insurgência legalmente previstos, e o fez intempestivamente, pelo que não foi conhecida sua insurgência, incidindo os efeitos da coisa julgada administrativa sobre o acórdão, que se encontra em fase de cumprimento (PACED 00483/18).

31. Assim, nos termos do parecer ministerial mostra-se inviável o conhecimento do direito de petição manejado como se modalidade recursal fosse, ou seja, como sucedâneo de recurso.

32. Não obstante, passo a analisar a aventada incidência da prescrição no feito principal por se tratar de questão de ordem que pode ensejar seja reconhecida de ofício.

II – QUESTÃO DE ORDEM. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA.

33. A pretensão de afastar a responsabilização do Peticionante e o débito que lhe foi imputado está lastreada no argumento de “não ter sido observado o instituto da prescrição, prejudicando diretamente sua defesa material e, conseqüentemente, o devido processo legal”. É a única questão suscitada.

34. Alega terem decorrido “mais de nove (9) anos entre a data do fato e a citação válida”, devendo ser reconhecida a prescrição observados os princípios da “segurança jurídica, da razoável duração do processo e da estabilidade das relações sociais e administrativas”.

35. Sustenta “fulminação da pretensão sancionatória em face do jurisdicionado, ante a incidência da prescrição quinquenal” e que a “imputação de penalidades administrativas ao autor encontra-se totalmente irregular e inválida, uma vez que feriu o devido processo legal, afetando diretamente o peticionante, já que não foi observado o instituto da prescrição quinquenal ocorrida, dificultando a defesa material”.

36. Segundo o Peticionante a incidência da prescrição se dá em conformidade com os artigos 1º e 2º da Decisão Normativa nº 01/2018/TCE-RO, aplicando-se por analogia a Lei nº 9.873/1999 “no que diz respeito à prescrição da pretensão punitiva em face dos atos ilícitos sujeitos à fiscalização por parte do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia”.

37. Importa recordar que pelo acórdão questionando foi julgada irregular a Tomada de Contas única e exclusivamente por liquidação indevida e pagamento de serviços não realizados no âmbito do Processo Administrativo nº 1801/0087/2004 – SEDAM (transcrição no item 4 do Relatório acima), em afronta ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal c/c aos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64 e 66 da Lei Federal nº 8.666/93, sendo que especificamente quanto ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Peticionante a condenação foi de ressarcimento ao erário (solidariamente) do valor histórico de R\$54.397,19, sem aplicação de sanções.

38. Pois bem. A prescrição é o fenômeno jurídico que afasta a exigibilidade de um direito pelo decurso de determinado período do tempo previsto em lei. Em outras palavras, a perda da pretensão do titular de um direito que não exerceu em determinado lapso temporal.

39. A Constituição Federal adotou a prescritibilidade como regra, ressalvando algumas exceções, dentre elas a de ressarcimento ao erário, conforme previsto em seu artigo 37, §5º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

40. Trata-se aqui de processo de contas, havendo duas hipóteses de pretensão estatal possíveis, em tese. A punitiva ou sancionatória, que se refere a irregularidades formais que ensejam unicamente a imposição de sanções aos responsáveis; e a ressarcitória, que envolve irregularidades que causam danos ao erário, em relação às quais a pretensão será de restituição dos valores respectivos ao erário, pelos responsáveis, sendo possível aplicar sanções de forma concomitante.

41. Tratando-se de Tomada de Contas Especial, portanto processo de controle externo, é importante diferenciar a prescrição de cada uma das pretensões estatais.

42. Quanto à pretensão punitiva/sancionatória apontada pelo Peticionante, a partir do julgamento do Mandado de Segurança nº 32.201/DF pacificou-se o entendimento pela aplicação da Lei nº 9.873/99, por analogia, aos processos de contas, incidindo a prescrição quinquenal à pretensão punitiva dos Tribunais de Contas. No âmbito desta Corte de Contas a matéria foi disciplinada na Decisão Normativa nº 01/2018/TCE/RO, apontada na petição.

43. Ocorre que nenhuma sanção foi aplicada ao Peticionante no Acórdão AC1-TC 01277/17, o que por si só esvazia a pretensão do Peticionante de reconhecimento da prescrição sancionatória/punitiva.

44. Ainda que houvesse sanção e a consequente pretensão punitiva estatal a insurgência não mereceria acolhimento por não considerar os marcos interruptivos da prescrição fixados no artigo 3º do normativo, *verbis*: (grifei)

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;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

§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.

45. De qualquer forma, sem que tenham sido aplicadas sanções ao Peticionante não há pretensão punitiva estatal, tampouco prescrição a ser reconhecida.

46. Embora não tenha o Peticionário mencionado prescrição ressarcitória, à vista do débito que lhe foi imputado releva esclarecer que permanece hígido o entendimento pela imprescritibilidade da pretensão estatal visando o ressarcimento do erário pelos prejuízos causados ao erário. A própria Decisão Normativa nº 01/2018/TCE/RO invocada contém expressa ressalva:

Art. 7º São imprescritíveis, nos termos do art. 37, §5º, da Constituição Federal, as pretensões e ações visando ao ressarcimento do erário por danos decorrentes de atos ilícitos sujeitos ao controle externo a cargo do Tribunal de Contas. .

47. Como é sabido o STF reconheceu ser prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, tese firmada no julgamento do Tema 889 de repercussão geral (RE 636.886), em decisão que pendia de julgamento de Embargos de Declaração opostos pela União.

48. No julgamento dos declaratórios ressaltou o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, que a decisão original analisou a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário **fundada em decisão de Tribunal de Contas**, portanto não tratou do prazo para constituição do título executivo, mas apenas da fase posterior à sua formação.

49. Ainda assim, da mesma forma como a alegação de prescrição da pretensão punitiva não demanda análise mais aprofundada pelo fato de o Peticionante não ter sofrido qualquer sanção, eventual argumento em relação à pretensão ressarcitória não merece melhor sorte na medida em que o trânsito em julgado do Acórdão AC1-TC 01277/17 ocorreu em 1º.9.2017¹⁹, não tendo sequer decorrido, portanto, o prazo de 5 (cinco) anos definido na decisão do STF, acrescentando-se que o acórdão é objeto do PACED nº 00483/18.

50. No mesmo sentido o parecer ministerial, do qual destaco:

De início, cabe afastar de plano a alegação de prescrição, visto que ao tempo da instrução e julgamento do processo principal estava de há muito sedimentado

¹⁹ ID 491291 do Processo nº 03557/12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

o instituto da imprescritibilidade dos danos causados ao erário, por força do disposto no artigo 37, § 5º, da Constituição da República.

(...)

Em verdade, no que toca aos processos instaurados perante os Tribunais de Contas, limitou-se a Corte Constitucional a restringir no tempo a pretensão executória do ente competente para ajuizar a devida cobrança do título formado pela decisão da Corte de Contas (ex vi do tema 899 de repercussão geral do STF), restando incólume a inteligência do artigo 37, §5º, da CF/88, reproduzida no artigo 7º da Decisão Normativa n. 005/2016-TCE-RO, 5 vigente à época do julgamento, no sentido da imprescritibilidade da apuração do dano ao erário.

(...)

No mesmo diapasão é válido mencionar a recente manifestação do Tribunal de Contas da União, datada de 13.10.2021, consubstanciada no voto do Conselheiro Bruno Dantas, em sede de Tomada de Contas Especial, no Acórdão n. 2460/2021-Plenário exarado nos autos n. 025.000/2012-8, referendado pelo respectivo órgão pleno, *in verbis*:

29. Início o exame pelos argumentos de caráter preliminar.

30. José Francisco das Neves alegou a ocorrência da prescrição, tomando como parâmetro a Lei 9.873/1999, razão pela qual requereu a extinção desta tomada de contas especial.

31. Embora eu reconheça que os posicionamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal, em casos recentes, possam ensejar a revisão da jurisprudência deste Tribunal, a Suprema Corte não julgou, com repercussão geral, até o presente momento, causa sobre a prescrição dos processos de controle externo desta Casa.

32. No RE 636.886/AL (tema 899 da repercussão geral), muito alegado pelas partes em recentes processos desta Corte, o STF, ao julgar os embargos de declaração, assim se pronunciou no voto condutor do acórdão, de autoria do Ministro Alexandre de Moraes:

"Os argumentos acima elencados conduzem à conclusão no sentido de que a pretensão executória de título executivo proveniente de decisão do TCU da qual resulte imputação de débito ou multa é prescritível; e, portanto, a ela se aplica o prazo prescricional da Lei de Execução Fiscal.

Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título. Reitere-se: Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980), por enquadrar-se no conceito de dívida ativa não tributária da União, conforme estatui o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964." (grifos acrescidos)

33. Julgo, portanto, que se mantém hígida, por ora, a jurisprudência pacífica desta Corte de Contas pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, sem prejuízo de que a questão possa ser objeto de novo entendimento a ser construído por esta Corte a partir de decisões do Supremo Tribunal Federal. Quanto à prescrição da pretensão punitiva, tratarei mais adiante neste voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Desse modo, não há falar, no presente caso, na ocorrência de prescrição da pretensão ressarcitória da Corte de Contas, ficando tal limitação circunscrita à fase de execução dos provimentos exarados por esse Tribunal de Contas, o que não abarca a hipótese trazida a lume pelo presente petição.

51. Em sua análise o *Parquet* de Contas incorpora outro importante tema relacionado à pretensão do Peticionante. Diz respeito à jurisprudência desta Corte de Contas no sentido de “reconhecer prejuízo à defesa nos casos em que o dilatado intervalo entre a ocorrência dos fatos analisados e a integração subjetiva do processo de controle (sentido amplo, incluída a fase interna do apuratório) pelos responsáveis impossibilite o exercício do contraditório efetivo e da ampla defesa, tendo em vista a dificuldade de acesso a documentos, informações e dados necessários para embasar os argumentos defensivos, o que ocorreria nos casos em que tal lapso alcançasse algo em torno de 10 anos”:

(...)

A análise da jurisprudência em referência permite aferir que a *ratio* das decisões consubstancia a proteção do jurisdicionado contra os efeitos do tempo sobre sua obrigatoriedade em comprovar a regularidade da aplicação dos recursos públicos geridos, como ocorre nos processos de contas, o que torna excessivamente dispendiosa a carga probatória dos acusados.

Dessa feita, a Corte de Contas construiu o referido entendimento criando verdadeira presunção em favor do jurisdicionado, no sentido de que, passados em torno de 10 anos dos fatos ocorridos, esses não teriam mais acesso aos elementos necessários para se desincumbir do ônus de provar a licitude de suas atividades.

Assim sendo, ainda que a prescrição não incida sobre a pretensão ressarcitória, nos moldes do artigo 37, §5º, da CF/88, c/c artigo 7º da Decisão Normativa n. 005/2016-TCE-RO, essa Corte de Contas reconhece limites temporais à referida pretensão, tendo em vista a necessária observância do devido processo legal, com seus consectários ampla defesa e contraditório, sem o que a atuação desse Tribunal de Contas carece de legitimidade constitucional.

Pois bem. Cabe registrar que o referido prejuízo à defesa do impugnante não fora alegado quando oportunizado o exercício do contraditório ao peticionante, o que faz ruir a presunção consubstanciada no entendimento jurisprudencial mencionado, sendo a ele inaplicáveis aqueles precedentes.

Admitir o contrário corresponderia a dar margem a que agentes responsabilizados possam se valer, a qualquer tempo, do que se vem denominando de “nulidade de algibeira ou de bolso”, expressão que vem sendo utilizada pela jurisprudência do STJ, inclusive em matéria penal, para designar a estratégia de alegação de nulidade processual em momento posterior e conveniente a quem alega, conforme bem ilustrado pelo aresto abaixo reproduzido:

(...)

Destarte, em não tendo sido, no caso concreto, quando oportunizado o exercício do contraditório e da ampla defesa, qualquer prejuízo de ordem processual, tendo, inclusive, o peticionante, juntado documentação e todos os argumentos que entendeu serem necessários à sua defesa, não há que se falar em qualquer nulidade, em consonância com o princípio da boa-fé processual e com a consagrada máxima *pas de nullité sans grief*, no sentido de que não há nulidade processual sem a efetiva demonstração do prejuízo sofrido pelo jurisdicionado.

Como visto, ainda que da ocorrência dos fatos causadores do dano ao erário até a sua imputação pelo *decisum* vergastado tenha transcorrido lapso temporal de, aproximadamente, 10 anos, a presunção relativa de dificuldade de acesso às informações necessárias para garantia de sua ampla defesa, que consubstancia a tese em pauta, não se verifica no presente caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

Com efeito, para além de não haver sido alegado qualquer prejuízo ao pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, não se pode perder de vista que desde a fase interna da TCE o peticionante foi cientificado dos fatos, tendo inclusive a oportunidade de se manifestar durante o procedimento, conforme bem registrado no item 5 do seu relatório conclusivo (ID 1087523), exarado em 25.06.2012.²⁰

Como cediço, a Tomada de Contas Especial constitui procedimento uno, ainda que composto de duas fases, uma perante a própria Administração (fase interna) e outra perante o Tribunal de Contas (fase externa), não se podendo considerar inexistentes ou ineficazes os atos praticados na primeira etapa.

Dito isso, vê-se que o peticionante não foi surpreendido sobre a existência da referida TCE por ocasião de sua citação na fase externa do procedimento, demonstrado que dele já tinha conhecimento e teve mesmo a oportunidade de se manifestar, ainda que não fosse obrigatório, sobre a questão posta já em sua fase interna, de caráter investigativo, quando o referido lapso, entre os fatos investigados e a manifestação do responsável se encontrava dentro dos parâmetros adotados por essa Corte de Contas.

Nessa toada, não há falar, *in casu*, quer em prescrição da pretensão ressarcitória da fazenda pública prejudicada, quer em prejuízo à defesa do peticionante, dada a oportunidade de contraditar as acusações que recaíram sobre si desde a fase interna da TCE, tanto que não alegada qualquer dificuldade defensiva em momento processual oportuno.

52. Acolho os fundamentos expostos no parecer ministerial, acrescentando-os às razões de decidir, restando evidenciado o não cabimento do Direito de Petição na hipótese dos autos.

53. E, quanto à questão de ordem suscitada, que nenhuma sanção foi aplicada ao Peticionante no Acórdão AC1-TC 01277/17, inexistindo, portanto, pretensão punitiva do Estado em relação à qual poder-se-ia cogitar eventual incidência de prescrição quinquenal; que tampouco se pode falar em prescrição da pretensão ressarcitória, mormente por ainda não ter decorrido sequer o prazo de 5 (cinco) anos do trânsito em julgado da decisão; que é infundada a alegação de prejuízo à defesa pelo não reconhecimento de ofício da incidência de prescrição, em violação ao devido processo legal, especialmente porque não havia, nem há prescrição a ser reconhecida em qualquer de suas modalidades, também porque foram garantidos ao Peticionante o contraditório e a ampla defesa, direito que exerceu plenamente, tendo sido ouvido inclusive na fase interna da TCE²¹, com apresentação de defesa e interposição de recurso na fase externa da TCE.

54. Não há que se falar, portanto, em prejuízo ao direito de defesa sob qualquer aspecto, tanto que não alegada em momento processual oportuno como ressaltou a Ministério Público de Contas, especialmente por não ter sido reconhecida a incidência de prescrição da pretensão estatal no julgamento da TCE, como alega o Peticionante, prescrição inexistente seja punitiva, seja ressarcitória, como demonstrado.

55. Impõe-se, nesse contexto, o não conhecimento da peça apresentada como Direito de Petição, bem como a plena rejeição da questão de ordem suscitada, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão.

PARTE DISPOSITIVA

²⁰ “DAS OITIVAS REALIZADAS COM OS CITADOS”.

²¹ Oitiva do Peticionante relatada às páginas 265/266 do ID 1087523 do Processo nº 03557/12 (TCE).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

56. Por todo exposto, em consonância com o entendimento do Ministério Público de Contas submeto a esta egrégia Câmara, na forma regimental, o seguinte **VOTO**:

I – Não conhecer da petição apresentada por Damião Rodrigues Constâncio (CPF 421.284.632-20), ex-membro da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental – SEDAM, à vista de seu não cabimento, no caso concreto, por não se enquadrar na previsão do artigo 5^a, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal, mormente por não se constituir o direito de petição em sucedâneo de recurso, sendo patente a pretensão de afastar sanção imposta em decisão já transitada em julgado;

II – Não acolher, nos termos da fundamentação expendida, a questão de ordem suscitada, apreciada de ofício por tratar de matéria de ordem pública, ante a não comprovação da ocorrência de prescrição quinquenal, mantendo-se incólume o Acórdão AC1-TC 01277/17, proferido no Processo de Tomada de Contas Especial nº 03557/12.

III – Dar conhecimento ao Peticionário do teor desta decisão via Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas.

IV – Determinar ao Departamento da Segunda Câmara que, adotadas as medidas de praxe, sejam os autos arquivados.

Sala das Sessões – 2^a Câmara, 14 de março de 2022.

(assinado eletronicamente)
FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
Conselheiro Relator