



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO** : 3.682/2017  
**SUBCATEGORIA** : Recurso de Reconsideração  
**JURISDICIONADO** : Casa Civil do Estado de Rondônia  
**RECORRENTE** : Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia  
**INTERESSADO** : Eudes Marques Lustosa (CPF n. 082.740.537-53)  
**ADVOGADO** : Eudes Costa Lustosa (OAB/RO n. 3.431)  
**RELATOR** : José Euler Potyguara Pereira de Mello  
**IMPEDIMENTO** : Paulo Curi Neto  
**SUSPEIÇÃO** : Benedito Antônio Alves  
**GRUPO** : II  
**SESSÃO** : 4ª Sessão Plenária, de 22 de março de 2018.

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. IRRECORRIBILIDADE DA DECISÃO PROFERIDA DEPOIS DE CONSUMADA A PRECLUSÃO OU O TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO FINAL DO PROCESSO. NÃO CABIMENTO DO RECURSO. ALEGAÇÕES DE NOVAS QUESTÕES DE ORDEM. ATENÇÃO AOS PRESSUPOSTOS DA DECISÃO PLENÁRIA N. 48/2012. ADMISSÃO COMO PETIÇÃO. REJEITAR A QUESTÃO DE ORDEM RELATIVA À NÃO INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ACOLHER EM PARTE A QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA RELATIVA À PROCESSUALÍSTICA. ANULAR O ITEM VI DO ACÓRDÃO 380/2017. RATIFICAR A TESE FIXADA NO ACÓRDÃO 380/2017. DETERMINAR A ELABORAÇÃO DE DECISÃO NORMATIVA.

1. Não há previsão legal sobre a recorribilidade de decisões que, depois de consumada a preclusão ou certificado o trânsito em julgado da decisão final, apreciam matérias de ordem pública relacionadas à fase de conhecimento do processo. Porém, novas matérias de ordem pública provocadas ou ignoradas pela nova decisão poderão ser apreciadas mediante petição do interessado e do Ministério Público de Contas ou de ofício pelo relator, se obedecidos os limites da Decisão Plenária n. 48/2012.

2. O interesse do Ministério Público, seja para ofertar recursos ou petições, vem pressuposto na própria outorga de legitimidade para atuar como fiscal da ordem jurídica, de maneira que a ele não se aplica o conceito de sucumbência (STJ. Resp n. 612075/SC).

3. Na ausência de lei estadual tratando da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas, deve-se aplicar, por analogia, as disposições da Lei Federal n. 9.873/1999, inclusive quanto à prescrição intercorrente, por se tratar de documento legislativo que dispõe acerca

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

da prescrição em face de pretensões administrativas que guardam grande semelhança com as atividades desenvolvidas por este órgão de controle externo, a teor das razões fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no precedente persuasivo do MS n. 32.201/DF.

4. O Incidente de Uniformização de Jurisprudência, previsto no art. 85-A do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, pode ser suscitado em caráter preventivo, a fim de evitar a ocorrência de divergência jurisprudencial em face de relevante questão de direito, por aplicação subsidiária do art. 947, § 4º, do Novo Código de Processo Civil.

5. A correta interpretação do art. 85-C do Regimento Interno deste Tribunal de Contas é de que o julgamento que decorrer da apreciação do Incidente de Uniformização de Jurisprudência somente poderá dar ensejo à constituição de enunciado sumular se for precedido de conjunto de decisões reiteradas e que denotem a posição dominante sobre uma determinada matéria.

6. A existência de previsão legal e constitucional para composição de quórum de votação com a presença de Conselheiros-Substitutos afasta a interpretação de que a formação de precedente de uniformização de jurisprudência e enunciado sumular, disposta no art. 85-C do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, só poderá ser objeto de deliberação por maioria absoluta dos membros titulares deste Tribunal de Contas.

7. A revogação de precedentes projeta-se, em regra, para o futuro, atingindo apenas processos em curso e recursos pendentes de julgamento, sobretudo no caso concreto, em que as decisões superadas são dotadas de razoabilidade. Assim, é compatível com o interesse público manter as sanções aplicadas em consonância com as teses constantes do Acórdão Plenário n. 53/05 e da Decisão Normativa n. 05/16.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Recurso de Reconsideração mediante o qual o Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia apresenta irrisignação em face do Acórdão APL-TC n. 00380/17, prolatado pelo Plenário deste Tribunal de Contas no processo n. 1.449/2016. Na oportunidade, apreciou-se petição apresentada por Eudes Marques Lustosa, pelo reconhecimento da prescrição da sanção a ele cominada no julgamento do Processo n. 1.215/2000, como tudo dos autos consta.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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

I – Não conhecer o Recurso de Reconsideração ofertado pelo Ministério Público de Contas, uma vez não preenchido o pressuposto recursal do cabimento, dada a irrecorribilidade de decisões que, após o trânsito em julgado ou a preclusão da decisão final do processo, vierem a apreciar a prescrição ou matérias de ordem pública relacionadas à fase de conhecimento;

II – Converter a irresignação ministerial em petição, tendo em vista a alegação de que novas questões de ordem teriam sido provocadas pela decisão impugnada e em obediência aos limites formais, materiais e temporais da Decisão n. 48/2012 -Pleno;

III – Rejeitar a questão de ordem pública relativa à não incidência da prescrição intercorrente, pelos fundamentos articulados neste Acórdão;

IV – Acolher em parte a questão de ordem pública relativa à processualística adotada, pelos fundamentos articulados no presente Acórdão, especificamente para considerar nulo o item VI do Acórdão n. 380/2017, dada a impossibilidade de edição de enunciado sumular;

V – Ratificar a tese fixada pelo Acórdão n. 380/2017, para garantir estabilidade à jurisprudência deste Tribunal de Contas, a teor do que dispõe o art. 926 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária;

VI – Esclarecer que o precedente fixado pelo Acórdão n. 380/2017 tem efeitos prospectivos, preservando-se as decisões que tenham sido proferidas em conformidade com os precedentes superados, de modo que:

a) o precedente fixado pelo Acórdão n. 380/2017 incidirá sobre o caso concreto articulado no Processo n. 1.449/2016, sobre os processos cuja instrução atualmente esteja em curso e sobre os recursos pendentes de julgamento com exame de admissibilidade positivo;

b) o precedente fixado pelo Acórdão n. 380/2017, extraordinariamente, poderá ser aplicado (de ofício pelo relator ou por requerimento dos interessados e do Ministério Público de Contas) aos processos que tenham sido julgados a partir de 17/8/2017 (data de julgamento do Processo n. 1.449/2016) e cujas decisões sejam com ele incompatíveis, devendo sempre ser observados pelos julgadores o atendimento aos limites formais, materiais e temporais estabelecidos na Decisão n. 48/2012-Pleno <sup>1</sup>;

c) o precedente fixado pelo Acórdão n. 380/2017 não incidirá sobre as decisões que tenham sido proferidas em momento anterior a 17/8/2017 (data de julgamento do Processo n. 1.449/2016) e, eventualmente, estejam preclusas ou transitadas em julgado, assim vedando-se aos respectivos julgadores a aplicação do novo precedente em sede de recurso de revisão ou petições residuais com o intuito de reconhecer a prescrição das sanções que tenham sido aplicadas nestas decisões;

<sup>1</sup> Decisão deste Tribunal de Contas que fixou os parâmetros para análise de matérias da fase de conhecimento após a preclusão da decisão final do processo, quais sejam: alegação de matéria de ordem pública (limite material), reconhecida de ofício ou mediante requerimento das pessoas legitimamente interessadas (limite formal), nos 05 anos do prazo prescricional da pretensão judicial de desconstituição do ato estatal e/ou do recurso de revisão (limite temporal).

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

d) os precedentes fixados pelo Acórdão Plenário n. 053/2005<sup>2</sup> ou pela Decisão Normativa n. 005/2016 continuarão a servir de parâmetro para reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas quanto a sanções aplicadas em momento anterior a 17/8/2017 (data de julgamento do processo n. 1.446/2016), especificamente para a hipótese de estes precedentes não terem sido corretamente aplicados pelos órgãos julgadores em decisões anteriores a 17/8/2017, persistindo a necessidade de avaliar o atendimento aos limites formais, materiais e temporais estabelecidos na Decisão n. 48/2012-Pleno<sup>3</sup>;

VII – Determinar à Presidência, com fundamento no art. 173, III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, que instaure processo tendente à edição de decisão normativa sobre a matéria debatida nos presentes autos, tomando como parâmetro o conteúdo indicado no item VI do Acórdão n. 380/2017 e o esclarecimento indicado no item VI deste Acórdão;

VIII – Publique-se, dando-se ciência aos interessados listados no cabeçalho deste Acórdão;

IX – Intime-se o Ministério Público de Contas, por ofício; e

X – Ao final, pensar estes autos, bem como o Processo n. 1.449/2016, ao Processo principal n. 1.215/2000, retornando-os ao gabinete do Relator com a máxima celeridade, para continuidade do exame do Processo n. 4.110/2017, ainda pendente de julgamento.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO (Relator), VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, o Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS (em substituição ao Conselheiro Benedito Antônio Alves), e o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA. O Conselheiro PAULO CURI NETO e o Procurador-Geral Substituto do Ministério Público de Contas ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS declararam-se impedidos, nos termos do artigo 144 do Código de Processo Civil.

Porto Velho, quinta-feira, 22 de março de 2018.

(assinado eletronicamente)  
JOSÉ EULER POTYGUARA  
PEREIRA DE MELLO  
Conselheiro Relator  
Mat.11

(assinado eletronicamente)  
EDILSON DE SOUSA SILVA  
Conselheiro Presidente  
Mat. 299

<sup>2</sup> Decisão que estabelecia a aplicação da regra geral de prescrição do Código Civil.

<sup>3</sup> Decisão deste Tribunal de Contas que fixou os parâmetros para análise de matérias da fase de conhecimento após a preclusão da decisão final do processo, quais sejam: alegação de matéria de ordem pública (limite material), reconhecida de ofício ou mediante requerimento das pessoas legitimamente interessadas (limite formal), nos 05 anos do prazo prescricional da pretensão judicial de desconstituição do ato estatal e/ou do recurso de revisão (limite temporal).

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO** : 3.682/2017  
**SUBCATEGORIA** : Recurso de Reconsideração  
**JURISDICIONADO** : Casa Civil do Estado de Rondônia  
**RECORRENTE** : Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia  
**INTERESSADO** : Eudes Marques Lustosa (CPF n. 082.740.537-53)  
**ADVOGADO** : Eudes Costa Lustosa (OAB/RO n. 3.431)  
**RELATOR** : José Euler Potyguara Pereira de Mello  
**IMPEDIMENTO** : Paulo Curi Neto  
**SUSPEIÇÃO** : Benedito Antônio Alves  
**GRUPO** : II  
**SESSÃO** : 4ª Sessão Plenária, de 22 de março de 2018.

### **RELATÓRIO**

01. Trata-se de recurso de reconsideração mediante o qual o Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia apresenta irresignação em face do Acórdão APL-TC n. 00380/17, prolatado pelo Plenário deste Tribunal de Contas no processo n. 1.449/2016. Na oportunidade, apreciou-se petição apresentada por Eudes Marques Lustosa, pelo reconhecimento da prescrição da sanção a ele cominada no julgamento do processo n. 1.215/2000.

02. O processo n. 1.215/2000 tratou da prestação de contas da Casa Civil do Estado de Rondônia relativa ao exercício de 1999, concluindo a 2ª Câmara deste Tribunal de Contas pela sua irregularidade, em função de ilícitos formais e falhas de natureza grave, gerando a imputação de débitos<sup>4</sup> e multas<sup>5</sup>, em consonância com o voto do relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, nos termos do Acórdão n. 035/2016, de 03/02/2016.

03. Especificamente em relação a Eudes Marques Lustosa, deliberou a 2ª Câmara deste Tribunal de Contas por julgar suas contas irregulares (item I) e aplicar-lhe multa pecuniária de R\$ 2.500,00 (item VII), por haver contribuído para a realização de despesas com serviços de hospedagem e alimentação não precedidas de licitação, de contrato formal e de prévio empenho, conforme excerto do Acórdão n. 035/2016:

#### ACÓRDÃO N. 035/2016 – 2ª CÂMARA

<sup>4</sup> A José de Almeida Júnior, Arno Voight e Cláudio Roberto Rebelo de Souza.

<sup>5</sup> A Eudes Marques Lustosa, Oscar Ilton de Andrade, José de Almeida Júnior, Arno Voight e Cláudio Roberto Rebelo de Souza.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que tratam da Prestação de Contas, do exercício de 1999, da Casa Civil do Estado de Rondônia, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, por UNANIMIDADE de votos, em:

I – JULGAR IRREGULARES, consoante fundamentação no voto, as Contas da Casa Civil do Governo do Estado de Rondônia, de responsabilidade do Senhor Eudes Marques Lustosa, CPF n. 082.740.537-53, Chefe da Casa Civil, no período de 1º de janeiro a 20 de abril de 1999, com fulcro no art. 16, III, “b”, da LC n. 154, de 1996, em razão das seguintes irregularidades:

a) Realização de despesas com hospedagem e alimentação, do Ex-Governador José de Abreu Bianco, no valor histórico de R\$ 63.700,00 (sessenta e três mil e setecentos reais), desprovida de licitação, de contrato formal e sem prévio empenho, em afronta ao art. 37 da Constituição Federal de 1988, aos arts. 2º, 38, VI, e 62, da Lei n. 8.666, de 1993, e ao art. 6 da Lei n. 4.320, de 1964;

b) Encaminhamento intempestivo dos balancetes dos meses de janeiro e fevereiro de 1999, descumprindo o que estabelece o art. 53 da Constituição Estadual.

[...] VII – MULTAR, mediante sanção pecuniária de caráter pessoal, o Senhor Eudes Marques Lustosa, CPF n. 082.740.537-53, Chefe da Casa Civil do Governo do Estado de Rondônia, no período de 1º de janeiro a 20 de abril de 1999, com fulcro no art. 55, I, da LC n. 154, de 1996, c/c o art. 103, I, do RITC-RO, no patamar mínimo de 10% (dez por cento), do valor máximo, previsto caput do art. 55 da LC n. 154, de 1996, que corresponde a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), em razão de suas contas terem sido julgadas como irregulares, em decorrência de ter realizado despesas no valor histórico de R\$ 63.700,00 (sessenta e três mil e setecentos reais), sem licitação, sem contrato formal e sem prévio empenho, relativas à hospedagem e alimentação do Ex-Governador José de Abreu Bianco, apuradas no Processo Administrativo n. 1001/0692/99, daquela Casa Civil, que afrontaram os arts. 2º, 38, VI, e 62, da Lei n. 8.666, de 1993 e art. 60 da Lei n. 4.320, de 1964;

[...] Participaram da Sessão o Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA (Relator); os Conselheiros-Substitutos DAVI DANTAS DA SILVA e ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA; o Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, Presidente da 2ª Câmara; o Procurador do Ministério Público de Contas, ERNESTO TAVARES VICTORIA.

04. A publicação do Acórdão n. 035/2016 deu-se no Diário Oficial eletrônico deste Tribunal de Contas n. 1.106, de 10/03/2016, transcorrendo o prazo para interposição do recurso de reconsideração sem a manifestação do responsável, tornando precluso o seu direito<sup>6</sup>.

05. Todavia, em 08/04/2016, suscitando expressamente o direito constitucional de petição<sup>7</sup>, Eudes Marques Lustosa pleiteou o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e

<sup>6</sup> Apenas um responsável (José de Almeida Júnior) apresentou recurso de reconsideração em face do Acórdão n. 035/2016 (processo n. 1.044/2016), o qual foi conhecido e provido parcialmente, nos termos do Acórdão AC1-TC 01486/17. Posteriormente, José de Almeida Júnior interpôs embargos de declaração (processo n. 4.110/2017), que estão pendentes de apreciação e permanecem sobrestados no gabinete deste relator, aguardando a apreciação deste feito. Portanto, o trânsito em julgado do Acórdão n. 035/2016 não foi certificado somente em razão da pendência de julgamento do processo n. 4.110/2017.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

exclusão da multa, mediante aplicação por analogia normas de direito público que estabelecem prazo prescricional quinquenal<sup>8</sup> e decisões deste órgão de controle que deixaram de imputar<sup>9</sup> ou executar<sup>10</sup> sanções em razão dos deletérios efeitos do decurso de tempo.

06. Em exame preliminar, por compreender que o responsável suscitara questão de ordem pública e para se precaver quanto a uma eventual materialização de abuso de autoridade, o Conselheiro Relator Wilber Carlos dos Santos Coimbra conheceu do expediente como “direito de petição”, determinou sua autuação (disto originando-se o processo n. 1.449/2016, no qual foi proferida a decisão recorrida) e requereu a oitiva ministerial.

07. A manifestação ministerial no processo n. 1.449/2016, da lavra do Procurador Ernesto Tavares Victória<sup>11</sup>, foi no sentido que a petição fosse conhecida, por versar sobre matéria de ordem pública. Porém, no mérito, foi pelo seu indeferimento, pela ausência de disposição legal acerca da prescrição intercorrente; pela ausência de paralisação imotivada do feito; e pela não incidência dos prazos estabelecidos na Decisão Normativa n. 005/2016/TCE-RO.

08. Enfim, apreciando e julgando o processo n. 1.449/2016, nos termos do Acórdão APL-TC n. 0380, de 17/08/2017, ora recorrido, o Tribunal Pleno anuiu com a proposta do relator de negar seguimento à petição (item I), ao fundamento de que a intenção de desconstituição da decisão deveria ter sido articulada mediante os recursos legalmente previstos, estando por isto caracterizado abuso do direito de petição.

09. Outrossim, o Tribunal de Pleno anuiu com o relator quanto à necessidade de compatibilização entre o entendimento deste Tribunal de Contas<sup>12</sup> e precedente no qual o Supremo Tribunal Federal<sup>13</sup> reconheceu a aplicabilidade, por analogia *legis*, da Lei Federal n. 9.873/1999 (que estabelece prazo prescricional da ação punitiva decorrente do exercício do poder de polícia pela administração federal) aos processos junto ao Tribunal de Contas da União<sup>14</sup>.

10. Por consectário, constatando que teria havido paralisação do processo por mais de três anos sem a prática de atos capazes de interromper ou suspender a prescrição, aplicando o art. 1º, § 1º, da Lei Federal n. 9.873/1999, o Tribunal de Pleno reconheceu, de ofício, a incidência da

<sup>7</sup> Constituição Federal. “Art. 5º. [...] XXIV – 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”.

<sup>8</sup> Lei n. 9.873/1999, Lei n. 9.784/1999, Decreto n. 20.910/1932 e o Código Tributário Nacional (Lei n. 5.172/1966).

<sup>9</sup> Processo n. 1.097/2000, de relatoria do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra; e Processo n. 655/2014, de relatoria do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, nos quais se reconheceu a prescrição em seu prazo decenal.

<sup>10</sup> Processos ns. 515/1998, 48/1994, 75/1994, de relatoria do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, nos quais se reconheceu a prescrição quinquenal da pretensão executória quanto a multas já aplicadas.

<sup>11</sup> Conforme consta, como a Procuradora Yvonete Fontinelle de Melo havia atuado como representante ministerial no feito principal (processo n. 1.215/2000), os autos foram a ela encaminhados. Porém, em razão de encontrar-se em fruição de férias (ID 289558), o processo n. 1.449/2016 foi redistribuído ao Procurador Ernesto Tavares Victória, conforme despacho da lavra do então Procurador-Geral Adilson Moreira de Medeiros (ID 291220).

<sup>12</sup> Consolidada na Decisão Normativa n. 005/2016/TCE-RO, de 15/09/2016, publicada em 28/09/2016.

<sup>13</sup> Mandado de Segurança n. 32.201-DF. Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Primeira Turma. Julgamento em 21/03/2017. DJe-173, divulgado em 04/08/2017, publicado em 07/08/2017.

<sup>14</sup> As divergências entre a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no MS n. 32.201-DF e o conteúdo da Decisão Normativa n. 005/2016/TCE-RO resumir-se-iam à incompatibilidade entre o prazo prescricional para a aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função gratificada; à previsão de prescrição intercorrente; e aos marcos interruptivos e suspensivos da prescrição.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

prescrição intercorrente da pretensão punitiva em face de Eudes Marques Lustosa (item II) e declarou a nulidade do item VII do Acórdão 035/2016 (item III).

11. Em decorrência da evolução jurisprudencial sobre o tema, o colegiado acolheu incidente de uniformização de jurisprudência suscitado pelo relator originário, para declarar a aplicabilidade da Lei n. 9.873/1999 aos processos em trâmite neste Tribunal (itens IV e V); acolher proposta de elaboração de enunciado sumular (item VI); e ordenar, entre outras medidas, providências para a revogação da Decisão Normativa n. 005/2016-TCER (VII).

12. Veja-se a íntegra da decisão recorrida:

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Direito de Petição manejado pelo Senhor Eudes Marques Lustosa, CPF n. 082.740.537-53, Ex-Chefe da Casa Civil do Estado de Rondônia – período 1º.1 a 20.4.1999 –, protocolizado nesta Corte de Contas sob o n. 4.336/2016 (à fl. n. 1), por meio do qual noticia a ocorrência do instituto da prescrição da pena de multa que lhe foi imposta por meio do Acórdão n. 35/2016 – 2ª Câmara, exarado nos autos do Processo de Prestação de Contas n. 1.215/2000, exercício de 1999, 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 WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, por unanimidade de votos, em:

I – NÃO CONHECER o Direito de Petição manejado pelo Senhor Eudes Marques Lustosa, CPF n. 082.740.537-53, Ex-Chefe da Casa Civil do Estado de Rondônia – período 1º.1 a 20.4.1999, às fls. 01/22, uma vez que este não é sucedâneo de recurso, mormente pelo fato de que o peticionante abusou de seu direito fundamental de petição ao exercê-lo durante a fase recursal do Processo n. 1.215/2000-TCER;

II – ATENTO a proeminência do tema subjaz, a despeito de NÃO CONHECER o Direito de Petição aforado, CONHEÇO a irresignação, de ofício, como matéria de ordem pública, dotada de efeitos transcendentais que ultrapassem os interesses subjetivos da causa, sob o ponto de vista econômico, político, social e jurídico do peticionante, e, na parte conhecida, CONCEDO A TUTELA JURISDICIONAL ESPECÍFICA, para o fim de JULGAR extinto o processo, com análise de mérito, nos termos do art. 487, II, do CPC, c/c o art. 1º da Lei n. 9.873/1999, RECONHECENDO, por consectário lógico, a fulminação da pretensão punitiva deste colendo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia em face do Senhor Eudes Marques Lustosa, CPF n. 082.740.537-53, Ex-Chefe da Casa Civil do Estado de Rondônia, consubstanciada na aplicação da multa no valor histórico de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), ante a INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE, *in casu*, como *leading case*, porquanto o que se denotou, em essência, dos trâmites do Processo n. 1.215/2000-TCER, é que, axiologicamente<sup>15</sup>, estes ficaram paralisados por mais de 4 (quatro) anos, visto que o último marco interruptivo foi em 10.1.2005 –

<sup>15</sup> Os diversos andamentos processuais, por simples despachos, entre os setores desta Corte de Contas (DCADE, DC-1, Gabinete do Conselheiro Rochilmer Mello da Rocha e Secretaria-Geral das Sessões), em tese, caracterizam-se, ontologicamente, como hipóteses interruptivas. É, porém, importante esclarecer que tais atos, em essência, foram simples despachos, para não se dizer singelos, já que apenas realizaram movimentação processual entre os setores deste TCE/RO, qualificados como de diminuta relevância jurídica, ante a não-elaboração de nenhum documento e, notadamente, a não-realização de qualquer prática de ato jurídico tendente a impulsionar, efetivamente, a marcha processual na forma regimental.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

encaminhamento do feito ao DCADE –, sem que se tenha tido qualquer andamento juridicamente relevante, e o Relatório Técnico somente foi elaborado no dia 29.4.2009, pela Secretaria-Geral de Controle Externo;

III – ANULAR, por via de consequência, o item VII do Acórdão n. 035/2016-2ª Câmara, dos autos do Processo n. 1.215/2000/TCE-RO, dado o reconhecimento, no mundo fático, dos efeitos jurídicos da prescrição intercorrente, nos termos do § 1º da Lei n. 9.873/1999, consoante consignado no item precedente, DETERMINANDO-SE, assim, a baixa da responsabilidade do Senhor Eudes Marques Lustosa, CPF n. 082.740.537-53, Ex-Chefe da Casa Civil do Estado de Rondônia, vinculada à sanção pecuniária ora examinada, tudo nos termos da fundamentação aquilatada.

IV – PROPOR, de ofício, com substrato jurídico no art. 85-A<sup>16</sup>, caput, do RI-TCE/RO, o Incidente de Uniformização de Jurisprudência, OUVINDO-SE<sup>17</sup> o Ministério Público de Contas, oralmente, com esboço de esparcar do mundo jurídico a dúvida razoável acerca de qual norma jurídica (Decisão Normativa n. 005/2016/TCE-RO ou Lei n. 9.873/1999), conforme fundamentação precedente, em homenagem à efetividade e celeridade processual, tornar clarividente, deve incidir seus efeitos normativos nas causas em que tenham por objeto a fulminação da pretensão punitiva estatal, pela ocorrência da prescrição, uma vez que a atual jurisprudência deste TCE/RO tem seguido, rigorosamente os preceitos normativos veiculados na Decisão Normativa n. 005/2016/TCE-RO e, divergentemente, o Supremo Tribunal Federal firmou precedente persuasivo no bojo do MS n. 32.201/DF, pela aplicabilidade jurídica da Lei n. 9.873/1999, no que concerne à temática ora propugnada, no Tribunal de Contas da União, o que, aparentemente, pode ser utilizado, por analogia legis, ante a lacuna normativa, nos processos de contas em trâmite nesta Corte;

V – RECONHECER, com esboço no § 1º do art. 85-B do RITCE/RO, a Proposta de Incidente de Uniformização de Jurisprudência, que ora se propõe (item IV deste Dispositivo), para o fim de afastar, na causa sub examine, os efeitos jurídicos irradiados pela Decisão Normativa n. 005/2016-TCE/RO e DECLARAR a incidência (ante a lacuna normativa, no âmbito estadual, de preceptivo que trata sobre prescrição, nos processos de contas em trâmite neste Tribunal), no caso concreto, por analogia legis, no que concerne à prescrição da pretensão punitiva, veiculada nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 9.873/1999, dado que o Supremo Tribunal Federal firmou precedente persuasivo no bojo do MS n. 32.201/DF, pela aplicabilidade jurídica da referida Lei, com objeto idêntico ao ora examinado, no âmbito dos processos de contas do Tribunal de Contas da União, que, *mutatis mutandis*, pela força integradora da cláusula no art. 75 da CF/88, tem aplicação vertical nas Cortes Estaduais de Contas;

VI – No reconhecimento da vertente proposta de voto inserida nos itens IV e V deste Dispositivo, APRESENTO, nos termos do art. 85-C, do RI-TCE/RO, o seguinte ENUNCIADO SUMULAR:

SÚMULA N. \_\_\_\_/2017: “Aplica-se, por analogia legis, a norma jurídica inserta nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei n. 9.873/1999, relativamente à prescrição da pretensão punitiva

<sup>16</sup> Art. 85-A. Poderá ser arguido por Conselheiro, Conselheiro-Substituto, Procurador do Ministério Público de Contas, responsável ou interessado, incidente de uniformização de jurisprudência, quando verificada divergência em deliberações originárias do Tribunal Pleno ou das Câmaras. Parágrafo único. Na arguição do incidente de uniformização de jurisprudência, deverão ser indicados expressamente pelo suscitante os processos nos quais tenham ocorrido as decisões divergentes e juntadas cópias das decisões, além de serem cotejados articuladamente os pontos dissonantes.

<sup>17</sup> Art. 85-B. Recebido o incidente de uniformização, fica sobrestado o julgamento do mérito do processo e a tramitação daqueles que versarem sobre matéria similar. (Incluído pela Resolução nº 241/2017/TCE-RO) § 1º Reconhecida a existência de divergência pelo Relator, será colhida a manifestação escrita do Ministério Público de Contas, e, em seguida, submetida a matéria à deliberação do Tribunal Pleno. (Incluído pela Resolução nº 241/2017/TCE-RO).

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

estatal no âmbito da atuação jurisdicional do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, até que sobrevenha superveniente legislação estadual normatizando a vertente temática jurígena, nos seguintes termos:

I – Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado;

II – Incide a prescrição intercorrente nos processos de competência constitucional do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia paralisados por mais de três anos, pendentes de julgamento ou de despacho que contenha carga axiológica juridicamente relevante, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso;

III – Quando o fato objeto da ação punitiva do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal, desde que a ação penal esteja devidamente instaurada;

IV – Interrompe-se a prescrição da ação punitiva, individualmente, nos termos abaixo consignados:

a) pela notificação ou citação válidas do acusado;

b) por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato;

c) pela decisão condenatória recorrível;

d) por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito da Administração Pública;

V – Suspende-se a prescrição durante a vigência do Termo de Ajustamento de Gestão”.

VII – DETERMINAR:

a) À PRESIDÊNCIA QUE:

a.1) EXPEÇA ATO NORMATIVO REVOGANDO, *IN TOTUM*, com espeque no § 1º do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a Decisão Normativa n. 005/2016-TCER, uma vez que a proposta de incidente de uniformização vertida nestes autos e apresentada na sessão de julgamento, regulamenta integralmente a matéria que trata a mencionada Decisão Normativa, de modo que passará a regular, relativamente à matéria sub examine, entre as regras jurídicas ali veiculadas e aquelas insertas, por analogia legis, nos processos de contas, a inteligência normativa da prescrição da pretensão punitiva constante na Lei n. 9.873/1999, que, como visto, pelo exercício hermenêutico, tem incidência nos procedimentos desta Corte de Contas;

a.2) AUTUE, em autos apartados, e PROMOVA, em razão da cristalina urgência que o caso requer, todos os atos processuais pertinentes e tendentes à conclusão à confecção do Enunciado Sumular, objeto do item VI deste Dispositivo;

b) À SECRETARIA DE PROCESSAMENTO E JULGAMENTO (SPJ) que disponibilize o enunciado de súmula, na intranet e no sítio eletrônico deste Tribunal de Contas, bem como atualize a aba Legislação dos aludidos endereços eletrônicos;

c) AO DEPARTAMENTO DO PLENO que proceda à realização dos atos necessários à juntada de cópia deste Acórdão nos autos no bojo do Processo n. 1.215/2000-TCER (Prestação de Contas) e do Processo n. 1.044/2016-TCER (Recurso de Reconsideração).

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

VIII – DÊ-SE CIÊNCIA DESTE ACÓRDÃO aos seguintes interessados:

- a) ao Senhor Eudes Marques Lustosa, CPF n. 082.740.537- 53, Ex-Chefe da Casa Civil do Estado de Rondônia – período 1º.1 a 20.4.1999, via DOeTCERO;
- b) ao Dr. Eudes Costa Lustosa, OAB/RO 3.431, via DOeTCE-RO;
- c) ao Ministério Público de Contas (MPC), via ofício, e à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE), via memorando, para que, doravante, observem a orientação jurisprudencial paradigma.

IX – PUBLIQUE-SE, na forma regimental;

X – CUMPRA-SE.

Participaram do julgamento os Senhores Conselheiros, JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA (Relator) e os Conselheiros-Substitutos OMAR PIRES DIAS e ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA; Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas em exercício ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA. O Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES declarou-se suspeito, nos termos do artigo 145 do Código de Processo Civil.

13. Consigne-se que, na sessão de apreciação e julgamento dos autos, o *Parquet* de Contas se fez representado pela Procuradora Érika Patrícia Saldanha de Oliveira (em razão da declaração de impedimento do então Procurador-Geral, Adilson Moreira de Medeiros<sup>18</sup>), ocasião em que proferiu parecer oral corroborando o voto do relator no sentido de que incidiu, na espécie, prescrição intercorrente, conforme registro em notas taquigráficas (ID 517269).

14. A sessão de julgamento foi presidida pelo Conselheiro Edilson de Sousa Silva e dela participaram este Relator; os Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra e Francisco Carvalho da Silva; e os Conselheiros Substituto Omar Pires Dias e Erivan Oliveira da Silva. Foi justificado o não comparecimento do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza; o Conselheiro Benedito Antônio Alves firmou suspeição; e o Conselheiro Paulo Curi Neto restou impedido<sup>19</sup>.

15. Pois bem.

16. O Ministério Público de Contas, pelos Procuradores Ernesto Tavares Victoria e Yvonete Fontinelle de Melo, ofertou recurso de reconsideração em face do supracitado Acórdão APL-TC n. 380/2017, preliminarmente conhecido por esta relatoria. Em seguida, facultou-se ao interessado, Eudes Marques Lustosa, a oferta de contrarrazões; e, subsequentemente, remeteu-se o feito ao Ministério Público de Contas, para manifestação conclusiva.

17. Considerando que o parecer conclusivo do Ministério Público de Contas muito bem sumariou tanto as razões recursais quanto as contrarrazões do interessado, adoto-o, no ponto, como parte integrante deste relatório, passando a transcrevê-lo:

Inconformado com o Decisum, o Ministério Público de Contas interpôs a presente insurgência, arguindo, em suma, o que segue:

<sup>18</sup> Por haver atuado como membro do controle externo por ocasião da instrução do feito principal.

<sup>19</sup> Por haver atuado como membro do Ministério Público de Contas no feito principal.

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

I - Não incidência da prescrição intercorrente no caso concreto analisado no Processo nº 1215/2000/TCE-RO diante da omissão legislativa no Estado de Rondônia, já que no ordenamento jurídico pátrio somente por meio de lei se pode fixar prazo prescricional;

II - Não incidência da prescrição intercorrente no caso concreto analisado no Processo nº 1215/2000/TCE-RO haja vista a necessidade de aplicação subsidiária do Código de Processo Civil na situação em exame, na forma expressa na Lei Orgânica que rege a atuação dessa Corte de Contas;

III - Que o paradigma judicial utilizado no caso (MS nº 32.201/1999/STF) não é coercitivo, tendo em vista a ausência de consonância entre as demandas, ora por se tratar de objetivos distintos, ora por se tratar de decisão que não pode produzir efeitos em outras instâncias, por não materializar jurisprudência, ter efeitos inter partes e representar um entendimento “precário e isolado da Primeira Turma”;

IV - Ofensa à segurança jurídica representada pelo Acórdão nº 380/2017, na medida em que a utilização de analogia legis materializaria a “inversão de valores constitucionais, permitindo ao aplicador da Constituição Federal sobrepuja-la” e, além disso, o reconhecimento da prescrição intercorrente “pela aplicação analógica da Lei nº 9.873/1999 significaria a aplicação in totum de seus prazos e seus efeitos”;

V - Que o prazo prescricional de 3 (três) anos “aplicar-se-ia não somente aos casos futuros e pendentes, mas retroagiria àqueles que já foram punidos em processos ainda não transitados em julgado”, causando insegurança jurídica;

VI - Assevera o não cabimento, in casu, do Incidente de Uniformização de Jurisprudência, uma vez que ausentes os requisitos legais, já que este teria vez quando ocorresse divergência em deliberações originárias do Tribunal Pleno ou das Câmaras;

VII - Aponta o não cabimento, na situação em apreço, de proposta de enunciado sumular, uma vez que ausentes os requisitos legais, haja vista que não existe entendimento consolidado sobre a matéria.

Após todas as considerações recursais lançadas, o Ministério Público de Contas, em sede conclusiva, manejou o seguinte pedido:

“I. Preliminarmente, seja conhecido este Recurso de Reconsideração, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade recursal, com a consequente aplicação do efeito suspensivo, tal como determina o artigo 32, da Lei nº 154/1996;

II. No mérito, seja provido o presente Recurso de Reconsideração, reformando-se os itens II e III do Acórdão nº 380/2017, para os fins de excluir o reconhecimento da Prescrição Intercorrente; denegar a tutela jurisdicional pleiteada no Direito de Petição nº 1.449/2016, diante do não reconhecimento da prescrição intercorrente aos processos em trâmite no Tribunal de Contas, pela ausência de previsão legal em norma estadual e pela aplicação subsidiária do CPC, consubstanciado no artigo 37, § 5º, da Constituição Federal; bem como, reformando os itens V, VI e VII, “b” do aludido acórdão, a fim de que sejam revogados a pretensa Uniformização de Jurisprudência aplicada ao caso, diante da ausência dos requisitos legais para tanto, nos termos do artigo 85-A, do Regimento Interno da Corte de Contas, e o Enunciado Sumular apresentado, diante da ausência dos requisitos legais para tanto, nos termos do artigo 85-C, do Regimento Interno da Corte de Contas combinado com o artigo 926, do Código de Processo Civil.”

Ressalte-se que em 11.10.2017 o Senhor Eudes Marques Lustosa apresentou “contrarrrazões ao Recurso de Reconsideração Interposto pelo Ministério Público de Contas”, alegando, em sede preliminar, “falta de interesse recursal, por não ter havido

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

sucumbência ministerial”, e “ilegitimidade ativa dos Procuradores signatários do Recurso”.

No mérito, invocou, “como se suas fossem, e passam a integrar as presentes contrarrazões recursais, as fundamentações jurídicas trazidas no brilhante Voto do Conselheiro, - do item 40 do dispositivo – que recebeu VOTAÇÃO UNÂNIME DOS PARES integrantes do Pleno da Corte”.

18. O *Parquet* de Contas, em parecer da Procuradora Érika Patrícia Saldanha de Oliveira, opinou pela rejeição das preliminares de ilegitimidade e ausência de interesse recursal, à luz de jurisprudência e normas processuais sobre o tema; mas, alternativamente, pugnou que o feito fosse conhecido como representação, caso não fossem superadas as preliminares. No mérito, ratificou integralmente as razões recursais, opinando, ao final, pelo seguinte:

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina:

I – Pelo conhecimento do Recurso de Reconsideração em exame, haja vista ter atendido aos pressupostos de admissibilidade, na forma da Lei Orgânica dessa Corte de Contas;

II – Acaso o entendimento do Plenário dessa Corte de Contas seja pela ausência de legitimidade e/ou interesse de agir do *Parquet* de Contas para a interposição de Recurso de Reconsideração, que seja a vertente peça processada como Representação, nos moldes dispostos no presente parecer;

III – No mérito, seja provido o Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, reformando-se, por conseguinte, os itens II e III do Acórdão APL TC nº 380/2017, excluindo-se a incidência de prescrição intercorrente no caso em testilha, bem como se suprimindo os itens V, VI e VII, “b”, do referido Acórdão, haja vista a impossibilidade de fixação, no presente caso, de Incidente de Uniformização de Jurisprudência e de Enunciado Sumular nesse Sodalício;

IV – Em não sendo acatado o posicionamento sugerido pelo Ministério Público de Contas, sejam os efeitos do Acórdão APL TC nº 380/2017 modulados, de forma que não abarquem processos já definitivamente julgados no âmbito dessa Corte de Contas.

19. Vieram-me os autos conclusos para deliberação.

20. É o relatório.

**VOTO**

**CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**

**PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE RECURSAL**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

21. Após detida apreciação, esta relatoria entende que o recurso de reconsideração não deve ser conhecido, pois não preenche o pressuposto recursal intrínseco do cabimento. Isto porque não existe previsão normativa sobre a **recorribilidade** de decisões que apreciem matérias de ordem pública relacionadas à fase de conhecimento do processo, depois de já consumada a preclusão ou certificado o trânsito em julgado da decisão final.
22. Senão vejamos.
23. A decisão recorrida foi prolatada em autos inicialmente admitidos como direito de petição, em que pese ter sido definido no julgamento que não caberia ao responsável suscitar este direito, pois o processo ainda se encontraria na “fase recursal”. Sem embargo, a alegação do responsável acabou ensejando a revisão da decisão definitiva do colegiado, porquanto a matéria por ele alegada (prescrição) foi conhecida e declarada de ofício.
24. Ocorre que, no momento de interposição de sua petição, de fato o responsável não mais poderia se valer das hipóteses ordinárias de impugnação da decisão a ele desfavorável. Isto porque havia deixado transcorrer *in albis* os prazos legais para apresentação de embargos de declaração ou interposição de recurso de reconsideração, inegavelmente acarretando a **preclusão temporal** do seu direito ao recurso<sup>20</sup>.
25. Mesmo que não se reconheça o trânsito em julgado parcial<sup>21</sup>, a consumação da preclusão não é alterada pelo fato de outro responsável (v. processo n. 1.044/2016) ter ofertado recurso tempestivamente, especialmente porque a decisão inicial continha capítulos autônomos e independentes, imputando responsabilidades a sujeitos distintos por irregularidades somente relacionadas por terem sido praticadas no mesmo exercício financeiro.
26. Portanto, a não utilização dos meios ordinários de impugnação da decisão pelo responsável gerou a preclusão temporal, tendo como consequência a aplicação, em seu desfavor, da regra geral de **indiscutibilidade** da decisão que lhe impôs sanção.
27. Outra consequência da não interposição de quaisquer dos meios de impugnação ordinários pelo responsável é a **preclusão consumativa** para o juízo. Assim, a decisão definitiva deste Tribunal de Contas, também em regra, somente poderia ser modificada para a correção de

<sup>20</sup> Por muitos, cite-se: “AGRAVO DE INSTRUMENTO - DIREITO PROCESSUAL CIVIL - AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO TEMPESTIVA SOBRE QUESTÕES OCORRIDAS DURANTE A INSTRUÇÃO PROCESSUAL- PRECLUSÃO TEMPORAL - RECURSO NÃO PROVIDO. - Pelo artigo 473, ‘é defeso à parte discutir, no curso do processo, as questões já decididas, a cujo respeito se operou a preclusão’. A consumação da preclusão significa a perda da faculdade de exercer algum ato processual. - A preclusão temporal se opera quando a perda da faculdade de praticar o ato processual se dá em virtude de haver decorrido o prazo sem que a parte tenha praticado o ato, ou o tenha praticado a destempo, de forma incompleta ou irregular’ (Tribunal de Justiça de Minas Gerais - AI: 10024101753002002 MG, Relator: Mota e Silva, Data de Julgamento: 03/12/2013, Câmaras Cíveis / 18ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 05/12/2013).

<sup>21</sup> A coisa julgada parcial tem efeitos mais drásticos que a mera indiscutibilidade da decisão gerada pela preclusão, como a possibilidade de execução definitiva da decisão e o cômputo diferenciado do prazo para o recurso de revisão. Deixa-se de adotar a tese no presente caso por não ser assunto pacífico nesta Corte e diante do conflito hoje existente entre a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal acerca do tema.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

inexatidões materiais e/ou erros de cálculo, a teor do que dispõe o art. 494 do Código de Processo Civil<sup>22</sup> (aqui aplicado de forma subsidiária), sob pena de nulidade<sup>23</sup>.

28. Outrossim, melhor sorte não assistiria ao responsável se, depois do trânsito em julgado, ofertasse **recurso de revisão** (que não possui natureza recursal, mas de ação autônoma de impugnação), pois a prescrição não está entre suas causas taxativas para a rescisão de decisões (erro de cálculo nas contas; falsidade ou insuficiência de documentos em que se fundamentou a decisão recorrida; e superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida).

29. Cabe mencionar que, mesmo na processualística civil – da qual este Tribunal de Contas se serve subsidiariamente –, é vedado às partes suscitarem a prescrição como causa de pedir a eventual rescisão de decisões já transitadas em julgado<sup>24</sup> ou para oposição de embargos à execução<sup>25</sup>, pois a matéria deve ser suscitada na ação própria. Judicialmente, encerrada a fase cognitiva, somente seria lícito reconhecer a prescrição superveniente ao julgamento.

30. Ao que se depreende, no âmbito judicial, ressalvadas as hipóteses taxativas da ação rescisória e os embargos à execução, as matérias cognoscíveis “a qualquer tempo e grau de jurisdição” (as matérias de ordem pública e a prescrição) **somente podem ser suscitadas inicial e indistintamente nas vias ordinárias**, sequer cabendo a sua apreciação nas vias extraordinárias dos tribunais superiores se não preenchido o requisito do questionamento<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> CPC. “Art. 494. Publicada a sentença, o juiz só poderá alterá-la: I - para corrigir-lhe, de ofício ou a requerimento da parte, inexatidões materiais ou erros de cálculo; II - por meio de embargos de declaração”.

<sup>23</sup> Entre muitos: “APELAÇÃO CÍVEL. SENTENÇA. TRÂNSITO EM JULGADO. DESCONSIDERAÇÃO. PROLAÇÃO DE NOVA SENTENÇA. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA À COISA JULGADA. PRECLUSÃO CONSUMATIVA PARA O JUIZ. NULIDADE. DESCONSTITUIÇÃO. RECURSO PROVIDO. - Tendo sido proferida sentença, extinguindo o processo, tendo em vista a satisfação da obrigação (art. 475-R c/c arts. 794, I, e 795, CPC), não se pode admitir a prolação de nova sentença, nos mesmos autos, em respeito à coisa julgada, bem como à preclusão consumativa para o juiz (art. 463, CPC). (TJ-MG - AC: 10024081399818001 MG, Relator: Leite Praça, Data de Julgamento: 13/03/2014, Câmaras Cíveis / 17ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 25/03/2014).

<sup>24</sup> Cite-se: “CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO RESCISÓRIA. [...] PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. PRECLUSÃO. - Não é possível em sede de ação rescisória suscitar a prescrição quinquenal quando tal tema não fora objeto de discussão na ação originária. Em casos tais, encontra-se precluso o direito de argüir a prescrição, sobretudo porque a matéria poderia ter sido aduzida, sem óbices, na ação própria, bem assim porque não ostenta a ação rescisória feição recursal. [...]” (TRF-5 - AR: 5526 CE 2006.05.00.071001-9, Relator: Desembargador Federal Cesar Carvalho (Substituto), Data de Julgamento: 20/02/2008, Pleno, Data de Publicação: Fonte: Diário da Justiça - Data: 15/08/2008 - Página: 736 - Nº: 157 - Ano: 2008).

<sup>25</sup> Mencione-se: “PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE ALEGAÇÃO NO PROCESSO DE CONHECIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE DISCUSSÃO EM SEDE DE EMBARGOS À EXECUÇÃO CONTRA A FAZENDA PÚBLICA, SALVO SE SUPERVENIENTE À SENTENÇA. ART. 741, VI, DO CPC, SOB PENA DE OFENSA À COISA JULGADA. 1. A alegação de prescrição, em sede de embargos à execução de sentença, somente pode versar sobre fatos posteriores à sentença que constituiu o título executivo judicial. No mesmo sentido: AgRg no Ag 1392923/RN, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe 25/06/2014; AgRg no AREsp 457.863/SC, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 22/04/2014; AgRg no AREsp 41.914/RJ, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, QUINTA TURMA, DJe 19/11/2013. 2. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no REsp: 1426423 AM 2013/0414957-4, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 24/02/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/03/2015).

<sup>26</sup> “Durante certo tempo foi objeto de acesa discussão a possibilidade, ou não, de discutir a prescrição não suscitada anteriormente no processo pelo interessado, em sede de recursos excepcionais, por força do *efeito translativo dos recursos* (também chamado de *expansivo* por alguns). Para alguns, como a prescrição (assim como a decadência legal) pode ser conhecida de ofício pelo juiz, mesmo que não tivesse sido provocada no processo anteriormente, em sede de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

31. Ocorre que, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, o sistema de preclusão tem sido trabalhado de forma particularizada.
32. A teor da **Decisão Plenária n. 48/2012**<sup>27</sup>, tem-se interpretado que a conclusão da fase de cognição, com o esgotamento das vias ordinárias, somente teria como implicação a impossibilidade de reexame das questões fáticas e probatórias. Este fenômeno tem sido intitulado “**preclusão ordinária**”, que seria o único efeito imediato e necessário da preclusão ou do trânsito em julgado da decisão terminativa ou definitiva proferida por este órgão de controle.
33. Isto porque, diante das peculiaridades do procedimento de controle, a preclusão ordinária não abrangeria as matérias de ordem pública (e equivalentes, como a prescrição<sup>28</sup>), que poderiam ser suscitadas pelos responsáveis ou mesmo serem reconhecidas de ofício dentro do prazo prescricional de 05 anos da pretensão judicial e/ou do recurso de revisão. Após este prazo, operaria o que se designa “**preclusão extraordinária**”.
34. Com efeito, a delimitação acima elencada não permite a rediscussão da justiça da decisão a todo e qualquer tempo, mas somente o reconhecimento de matérias de ordem pública (limite material), de ofício ou mediante requerimento das pessoas legitimamente interessadas (limite formal), nos 05 anos do prazo prescricional da pretensão judicial de desconstituição do ato estatal e/ou do recurso de revisão (limite temporal).
35. Ao que se abstrai, a adoção do sistema extraordinário de preclusão tem como pano de fundo a necessidade de manter a coerência interna do sistema, pendendo a balança mais para o saneamento imediato de vícios graves do processo se e enquanto não prescrita a pretensão judicial<sup>29</sup>.

---

recurso especial ou extraordinário poderia ser debatida. Equivaleria a dizer: admitido um recurso excepcional, estaria aberta uma nova instância, autorizando a discussão de toda e qualquer matéria meritória, inclusive a prescrição que ainda não havia sido cogitada, mas que poderia ser conhecida de ofício pelo julgador. Todavia, pacificando os debates, o Superior Tribunal de Justiça adotou entendimento restritivo, não admitindo que um eventual efeito translativo do recurso permitisse discutir a prescrição que não foi suscitada oportunamente pelo interessado e que não foi discutida e decidida na causa. Prestigiou-se, assim, um maior grau de segurança jurídica, somente permitindo debater nos recursos excepcionais matérias já devidamente prequestionadas:

“É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, mesmo as matérias de ordem pública devem observar o requisito do prequestionamento viabilizador da instância especial” (STJ, Ac. unân. 3ª T., REsp 1.366.921/PR, rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, j. 24.2.2015, DJe 13.3.2015).

“Ainda que a matéria de ordem pública seja ventilada em recurso especial, é indispensável, para que não ocorra supressão de instância, que a tese tenha sido apreciada pela origem” (STJ, Ac. unân. 3ª T., AgRg no AREsp 700.340/MS, rel. João Otávio de Noronha, j. 3.12.2015, DJe 14.12.2015).

Dessa maneira, se a prescrição não foi objeto de alegação no curso do procedimento (executivo ou de conhecimento), não pode ser discutida em sede de recurso extraordinário, especial ou de revista, por conta do entendimento prevalecente” (Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald. Curso de Direito Civil. Vol. 1. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 752).

<sup>27</sup> Processo n. 2.581/2011-Pleno. Relator Conselheiro Paulo Curi Neto. Julgamento em 12/04/2012.

<sup>28</sup> É razoável que a prescrição se insira neste rol, pois ladeia as matérias de ordem pública cognoscíveis de ofício.

<sup>29</sup> No voto do relator: “53. Escoado o prazo quinquenal, a contar do trânsito em julgado, sem que o jurisdicionado tenha ajuizado ação anulatória e/ou interposto recurso de revisão, a preclusão da prática do último ato processual típico acaba coincidindo, por força da lei, com o término do prazo prescricional da pretensão de desconstituição da decisão pelo Poder Judiciário. Ainda que não se possa falar em coisa soberanamente julgada por ortodoxia terminológica, o efeito, no final de contas, é o mesmo: a estabilização definitiva do ato perante o ordenamento jurídico. [...] 56. Nessa hipótese, é incabível o exercício do direito de petição com a finalidade de suplantar o sistema da preclusão processual, ainda mais quando operar a prescrição da pretensão judicial desconstitutiva. O trânsito em julgado é espécie de preclusão, sua máxima forma que se antepõe às partes e ao órgão imparcial de decisão, em abono à segurança jurídica. Dessa forma, a preclusão é pressuposto processual negativo de validade.”



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Passado esse prazo, admite-se que haveria vedação ao reconhecimento de nulidades<sup>30</sup>, em decorrência do efeito sanatório geral da coisa julgada<sup>31</sup> – ainda que administrativa<sup>32</sup>.

36. Visto que, no caso dos autos, estavam esgotadas as vias ordinárias e não caberia a ação autônoma de revisão para alegação de toda e qualquer matéria típica de defesa, a ambição do responsável de ver reconhecida a prescrição da pretensão punitiva deste órgão de controle só poderia ser articulada com fundamento no **direito constitucional de petição**, admitido por este Tribunal de Contas como ato processual residual e excepcional.

37. Malgrado não tenha sido conhecida a petição do responsável, a prescrição por ele articulada acabou sendo apreciada e declarada de ofício pelo colegiado pleno deste Tribunal de Contas, observados os limites da Decisão n. 48/2012-Pleno.

38. Sem adentrar no mérito do acerto ou não da tese aplicada para fundamentar o reconhecimento da prescrição – contra a qual insurge-se o Ministério Público de Contas –, há que se admitir que a possibilidade de relativizar a preclusão ou o trânsito em julgado da decisão final do processo (em consonância com a Decisão n. 48/2012-Pleno) **não respalda** a ideia de recorribilidade da nova decisão eventualmente proferida.

39. Em que pese a legislação deste Tribunal de Contas prever que as decisões em prestação de contas são recorríveis por recurso de reconsideração<sup>33</sup>, vai contra a lógica do sistema processual admitir que a decisão que (re)aprecia matérias da fase de cognição – já prolatada em **caráter excepcionalíssimo** – submeta-se a duplo grau de jurisdição, ensejando integral exame (dado o efeito devolutivo) de temas que já foram extraordinariamente enfrentados.

40. Elucide-se a situação pelos casos cotidianos de petições inominadas às quais tem sido negado seguimento, pois os responsáveis buscam, no mais das vezes, rediscutir a justiça da decisão proferida em processo conduzido com observância ao contraditório. A eles assistiria verdadeiro direito de renovar suas razões e vê-las reexaminadas, ainda que se trate de processo com a fase de cognição encerrada, com o mérito já apreciado em caráter final?

41. Por tudo quanto foi dito, parece que não deve prevalecer esta lógica.

42. Complemente-se que, além de parecer absurdo falar-se em reabertura da fase cognitiva e a consequente fase recursal depois de consumada a preclusão ou o trânsito em julgado da decisão terminativa ou definitiva, é também equivocado admitir que as partes possam **renovar petições indefinidamente**, articulando as **mesmas causas de pedir** – a bem da verdade, condutas desta natureza devem ser repelidas, enquadradas como **litigância de má-fé**, atraindo sanções.

<sup>30</sup> **Vícios transrescisórios (como nulidade ou ausência de citação) são ressalvados de qualquer preclusão.**

<sup>31</sup> CPC. “Art. 508. Transitada em julgado a decisão de mérito, considerar-se-ão deduzidas e repelidas todas as alegações e as defesas que a parte poderia opor tanto ao acolhimento quanto à rejeição do pedido”.

<sup>32</sup> “Vale dizer: a chamada ‘coisa julgada administrativa’ implica, para ela [a administração], a definitividade dos efeitos de uma decisão que haja tomado. [...] Toda vez que a Administração decidir um dado assunto em última instância, de modo contencioso, ocorrerá a chamada ‘coisa julgada administrativa’”. Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. 31ª Edição. São Paulo: Malheiros. P. 467-467.

<sup>33</sup> LC 154/1996. “Art. 31. Da decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de: I – reconsideração”. “Art. 32. O recurso de reconsideração, que terá efeito suspensivo, será distribuído, por sorteio, excluído do mesmo o relator da decisão recorrida, devendo tal recurso ser formulado por escrito, pelo interessado ou representante legal, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de quinze dias, contados na forma prevista no art. 29, desta Lei Complementar”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

43. Dito isto, reconhece-se que eventual decisão proferida nos limites da Decisão n. 48/2012 pode, igualmente, suscitar a formulação de novas matérias de ordem pública. A nova decisão pode passar ao largo ou provocar novos vícios com potencial para subverter a ordem jurídica. Seria então o caso de se admitir o processamento de **novas petições**, também em caráter extraordinário e seguindo os limites materiais, formais e temporais preestabelecidos.
44. Isto porque, repita-se, a decisão proferida para remediar um vício pode ignorar ou ensejar outro de natureza igual ou quiçá mais grave.
45. Assim sendo, não seria coerente, a teor da Decisão n. 48/2012-Pleno, afirmar a indiscutibilidade da decisão no ponto em que enfrenta questões de ordem pública após o trânsito em julgado ou a preclusão da decisão final. A rediscussão será possível se ocasionar novo vício grave que extrapole o interesse individual das partes, impondo a manifestação deste Tribunal de Contas, até mesmo de ofício, por imperativo da supremacia do interesse público.
46. Fixa-se então a **tese** de que é irrecurável (exceto por embargos de declaração) a decisão que, após o trânsito em julgado ou a preclusão da decisão final do processo, apreciar a prescrição ou outras matérias de ordem pública. Excepcionalmente, os interessados, o Ministério Público de Contas e o relator, de ofício, poderão suscitar a rediscussão, se após a nova decisão sobrevier nova alegação de ofensa a direito, ilegalidade ou abuso de poder.
47. Repita-se: deverá o exame de admissibilidade da petição ater-se aos limites da Decisão n. 48/2012-Pleno e verificar se foi suscitada matéria de ordem pública superveniente à nova decisão (por ela provocada, desconhecida ou ignorada).
48. Por outro lado, não se poderia deixar de destacar que os fundamentos fáticos e jurídicos que conduziram esta relatoria a firmar tal posicionamento igualmente levantam razões para **sinalizar**<sup>34</sup> a necessidade de **futuramente** superar em parte a Decisão n. 48/2012-Pleno.
49. Entende-se que merece ser revista a possibilidade de rediscussão de matérias de defesa após o trânsito em julgado ou a preclusão da decisão, ressalvadas as hipóteses do recurso de revisão e detecção de vícios transrescisórios. Deve-se deixar de adotar a “preclusão extraordinária” para adotar a “preclusão ordinária”, para tornar o procedimento no âmbito deste Tribunal de Contas mais rígido e compatível com a segurança jurídica.
50. Contudo, este não é o momento adequado para aprofundar esta discussão, pois os debates neste processo não serão suficientemente amplos, considerando que o julgamento não contará com a participação de todos os membros titulares deste colegiado<sup>35</sup>.
51. Diga-se que a tendência à resolução de questões prementes para aprimorar a atuação deste órgão de controle (a exemplo do refinamento da capacitação técnico-jurídica dos servidores; aperfeiçoamento e aplicação das regras processuais; e a estabilização e uniformização da

<sup>34</sup> “Há, por outro lado, uma técnica preparatória para a revogação de precedentes denominada de sinalização (*signaling*). Por meio dela, o tribunal, percebendo a desatualização de um precedente, anuncia que poderá modifica-lo, fazendo com que ele se torne incapaz de servir como base para a confiança dos jurisdicionados. De acordo com a doutrina, uma das utilidades desta técnica é a de servir à moldagem da eficácia temporal quando o precedente for efetivamente revogado, atuando como parâmetro inicial da revogação prospectiva” (Fredie Didier Jr. Curso de Direito Processual Civil. Volume 2. 11ª Edição. Salvador: Juspodivm, 2016 (p. 519).

<sup>35</sup> Em razão do impedimento do Conselheiro Paulo Curi Neto e suspeição do Conselheiro Benedito Antônio Alves. Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

jurisprudência) traz confiança suficiente na adequação do procedimento, permitindo que se relegue ao Judiciário apreciação de supostos vícios em decisões transitadas em julgado.

52. De toda sorte, à luz do precedente da Decisão n. 48/2012-Pleno ainda vigente, necessário negar seguimento ao recurso, mas apreciar a possibilidade de seu conhecimento como petição, fundada no remédio do art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição.

**PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE DA PETIÇÃO**

53. Registro inicialmente que o próprio Ministério Público de Contas formulou em seu parecer conclusivo pedido alternativo para conhecimento de seu recurso como representação, na hipótese de esta relatoria entender que não foram preenchidos os critérios de admissão. Com efeito, o conteúdo da petição oferecida pelo *Parquet* de Contas revela objeção contra supostas violações normativas geradas pela decisão no processo n. 1.449/16, próprio de representações.

54. O conteúdo de representação, porém, não altera seu caráter de petição residual; a necessidade de serem obedecidos os limites materiais, formais e temporais da Decisão n. 48/2012; e a irrecorribilidade da decisão a ser proferida, ressalvados os embargos de declaração e a superveniência de matérias de ordem pública – tudo porque o fundamento de sua apreciação decorre diretamente do art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição<sup>36</sup>.

55. Dito isto, verifico que as razões suscitadas pelo Ministério Público de Contas para provocar a manifestação deste Tribunal de Contas podem ser compreendidas como novas questões de ordem pública provocadas pela decisão proferida no processo n. 1.449/16, estando presentes a legitimidade e o interesse (decorrentes de sua atuação como fiscal da ordem jurídica) e sido obedecido o limite temporal do prazo prescricional da respectiva pretensão judicial.

56. Em deferência às contrarrazões apresentadas pelo recorrente, detalha-se apenas que a legitimidade e o interesse do Ministério Público de Contas, fossem para a oferta de recursos ou petição/representação, decorrem da atuação no processo n. 1.449/2016 como fiscal da ordem jurídica, como bem abordado no parecer conclusivo da Procuradora Érika Patrícia Saldanha de Oliveira, que se adota como razão de decidir.

57. Porquanto a abordagem quanto à legitimidade foi exaurida no aludido parecer, acresça-se apenas, no que diz com o interesse recursal, que a noção de sucumbência não pode ser aplicada ao Ministério Público de Contas como articulado nas contrarrazões. **A sucumbência é**

---

<sup>36</sup>No sentido de que a petição pode veicular representações: “Este direito [de petição] vinha ligado [na Constituição de 1967] ao direito de representação. Este não foi repetido. É que o constituinte deve ter racionado, e com razão, que a representação pode ser veiculada pela petição, de sorte que a legislação que regulamenta aquela deve permanecer em vigor. O que se tem observado é que o direito de petição é mais uma sobrevivência do que uma realidade. Nota-se também que ele se reveste de dois aspectos: pode ser uma queixa, uma reclamação, e então aparece como um recurso não contencioso (não jurisdicional) formulada perante as autoridades representativas; por outro lado, pode ser a manifestação da liberdade de opinião e revestir-se do caráter de uma informação ou de uma aspiração dirigida a certas autoridades. Esses dois aspectos, que antes eram separados em direito de petição e direito de representação, agora se juntaram só no direito de petição” (José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo. 36ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 445).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**compreendida como a frustração de uma expectativa inicial quanto à demanda, o que não existe para o *Parquet* de Contas se não atua como parte e sim como fiscal da ordem jurídica.**

58. Não há, portanto, empecilho a sua atuação se, concluído o julgamento, verificar ofensa à ordem jurídica que atraia o dever de desempenhar a função de fiscal da ordem jurídica e buscar a correta aplicação do direito. **Não se aplica a noção de sucumbência;** antes, enquanto fiscal da ordem jurídica, o interesse recursal do *Parquet* de Contas é pressuposto na própria outorga de legitimação, como afirma o Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSO CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE RECURSAL.

1. O Ministério Público oficia obrigatoriamente nos processos de mandado de segurança como fiscal da lei, conforme o disposto no art. 10 da Lei nº 1.533/51. Daí a sua legitimidade para recorrer, como previsto no § 2º do art. 499 do CPC. Súmula nº 99/STJ.
2. O interesse recursal, como requisito de admissibilidade, aparece ínsito na própria legitimidade, já que o Ministério Público tem o dever institucional de, como custos legis, fiscalizar a correta aplicação da lei.
3. Recurso especial provido (STJ - REsp: 612075 SC 2003/0218741-1, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 23/03/2004, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 06/09/2004 p. 246).

59. Sem mais a registrar, transcreve-se excertos do parecer ministerial nos pontos em que enfrenta a matéria do interesse e legitimidade, na medida em que há integral convergência desta relatoria e que estas razões são de todo apropriáveis à admissibilidade desta representação:

Quanto ao interesse e legitimidade recursal do Ministério Público de Contas, necessário que seja realizada análise pormenorizada do atendimento dos referidos pressupostos, na medida em que houve arguição de preliminares específicas quanto aos pontos.

Com efeito, alega o Senhor Eudes Marques Lustosa ausência de interesse recursal por parte do MPC, aduzindo, para tanto, não ter ocorrido sucumbência ministerial.

Isso porque, “embora o Parecer Ministerial nº 1.166/2016-GPEPV, da lavra do Procurador Ernesto Tavares, tenha, num primeiro momento, se manifestado pela improcedência da pretensão do jurisdicionado, quanto ao conhecimento da Questão de Ordem e da fixação do prazo prescricional”, a “Procuradora Érika Saldanha, que oficiava no Pleno, em nome da Procuradoria-Geral de Contas, ANUIU com as teses prescricionais, consubstanciada no Acórdão nº 380/2017-Pleno, demonstrando assim a ausência de interesse recursal do *Parquet*, exatamente por não ter sucumbido”.

Para sustentar sua tese, lançou digressões acerca de princípios institucionais do Ministério Público - unidade e indivisibilidade e o da segurança jurídica, afirmando que não se pode “admitir que os atos praticados pelos Procuradores de Contas Ernesto Tavares e Érika Saldanha tenham vida própria e autônoma, e possam subsistir colidentemente entre si, cada um gerando efeito meritórios específicos, o que feriria a Teoria do Órgão” [...].

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)

20 de 48



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

No ponto, entendo que a preliminar suscitada não deve ser acolhida. Ao contrário do aduzido pelo Senhor Eudes Marques Lustosa, os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional, que regem o Ministério Público de Contas, não afastam o interesse recursal, embasando juridicamente, em sentido diametralmente oposto, a interposição do recurso.

Deveras, citados princípios devem ser interpretados em comunhão, e não isoladamente, como se argumenta em contrarrazões de recurso.

Nessa esteira, pertinente que sejam lançadas algumas elucubrações acerca dos princípios institucionais que regem a atuação do Ministério Público.

De acordo com o princípio da Unidade, o órgão é estruturalmente único, integrado por Promotores/Procuradores, sendo dirigido por um único chefe, de modo que a manifestação de um Membro atribui-se ao órgão, e não ao representante individualmente considerado.

O princípio da Indivisibilidade, por sua vez, como desdobramento da unidade, assegura a possibilidade de um Procurador substituir outro no curso de um processo, ou seja, de um membro se fazer representar por outro, sem que haja qualquer irregularidade no procedimento, com vistas a impedir a descontinuidade da atividade.

Por fim, o princípio da independência funcional permite a atuação de cada membro de acordo com as normas jurídicas e suas próprias convicções, sem qualquer relação de subordinação hierárquica.

Da comunhão dos citados princípios infere-se que é regular a atuação de 2 (dois) membros do Parquet em um mesmo processo, não havendo qualquer vinculação entre manifestações expedidas nos autos, que podem ser contrapostas, o que não afasta a possibilidade de recurso no caso de eventual irresignação, ainda que a decisão tenha seguido um dos entendimentos manifestados.

Tal sistemática, a toda prova, não afronta a segurança jurídica, princípio implícito do regime jurídico-administrativo pátrio. Ao revés, materializa homenagem às prerrogativas ministeriais concedidas diretamente pelo Constituinte Originário.

Vale destacar que o Supremo Tribunal Federal possui vetusta jurisprudência que ampara, exatamente com supedâneo no princípio da independência funcional, a possibilidade de impetração de recursos diante de manifestações contrapostas do Parquet, ainda quando a tese seguida em sede de decisão tenha anuído com pronunciamento derradeiro do Ministério Público.

Nesse sentido, HC77041/MG, Min. Ilmar Galvão, julgado em 26.05.1998:

**EMENTA: HABEAS CORPUS. APELAÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. SENTENÇA QUE HOMOLOGARA A TRANSAÇÃO COM BASE NO ART. 76 DA LEI Nº 9.099/95. A sentença homologatória da transação penal é apelável (§ 5º do art. 76 e art. 82 da Lei nº 9.099/95). Não há que se falar em intempestividade do recurso, já que aviado no prazo legal, ou em ilegitimidade do Ministério Público, tendo em vista que, como custos legis, tem legitimidade para recorrer, e, em face do princípio da independência funcional, "mantém independência e autonomia no exercício de suas funções, orientando sua própria conduta nos processos onde tenha de intervir, podendo haver discordância entre eles, inclusive no mesmo processo." (Júlio Fabbrini Mirabete, Código de Processo Penal Interpretado, 3ª Edição, pág. 302). Habeas corpus indeferido.**

Outrossim, posicionamento semelhante foi adotado no HC 69957, Min. Néri da Silveira, julgado em 09.13.1993:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Ementa - HABEAS CORPUS. RECURSO DO MP. ALEGAÇÃO DE FALTA DE INTERESSE DO MP PARA RECORRER DA SENTENÇA ABSOLUTORIA, PORQUE, NAS ALEGAÇÕES FINAIS, O PROMOTOR DE JUSTIÇA QUE INTERVEIO PEDIRA A ABSOLVIÇÃO. RECURSO INTERPOSTO POR OUTRO MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, QUE FOI PROVIDO, COM A CONDENAÇÃO DO ORA PACIENTE, EM FUNDAMENTADO ARESTO. HIPÓTESE EM QUE NÃO CABE VER VIOLAÇÃO AO PARAGRAFO ÚNICO DO ART. 577 DO CPP. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. FUNÇÕES DE "CUSTOS LEGIS" E "DOMINUS LITIS". A MANIFESTAÇÃO DO MP, EM ALEGAÇÕES FINAIS, NÃO VINCULA O JULGADOR, TAL COMO SUCEDE COM O PEDIDO DE ARQUIVAMENTO DE INQUERITO POLICIAL, NOS TERMOS E NOS LIMITES DO ART. 28 DO CPP. HABEAS CORPUS INDEFERIDO.

Ainda nessa esteira, Decisão do Ministro Luiz Fux, em sede de RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO, cujo julgamento ocorreu em 23.05.2014:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIME DE ESTELIONATO CIRCUNSTANCIADO. ARTIGO 171, PARÁGRAFO 3º, DO CÓDIGO PENAL. ALEGADA OFENSA AO ARTIGO 127, PARÁGRAFO 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DIVERGÊNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE.

1. A pretensão de um órgão do Ministério Público não vincula os demais, garantindo-se a legitimidade para recorrer em face do princípio da independência funcional. Nesse sentido, HC 77041/MG, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 07/08/1998, HC 80315/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 13/10/2000, e HC 69957/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 09/03/1993.

2. In casu, o acórdão recorrido assentou: "PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM APELAÇÃO CRIMINAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. PEDIDO MINISTERIAL PELO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA ESTATAL. ESTELIONATO CONTRA A PREVIDÊNCIA SOCIAL (ARTIGO 171, 3º DO CÓDIGO PENAL). FRAUDE NO RECEBIMENTO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL AGRAVO NÃO CONHECIDO. 1. Agravo regimental interposto contra a decisão que, acolhendo a manifestação do Ministério Público Federal, reconheceu e declarou extinta a punibilidade do réu pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva estatal. 2. O parágrafo único do artigo 577 do Código de Processo Penal dispõe que "não se admitirá, entretanto, recurso da parte que não tiver interesse na reforma ou modificação da decisão". 3. Quanto à natureza do crime de estelionato contra a Previdência, é certo a matéria é ainda controvertida na jurisprudência. Assim, considerado que os tribunais superiores não firmaram entendimento pacífico sobre a matéria, estava ressaltando meu entendimento pessoal e acompanhando entendimento da Primeira Turma deste Tribunal, no sentido de que o delito é eventualmente permanente. 4. No entanto, no caso em tela, o Procurador Regional da República manifestou-se no sentido do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva estatal, por entender que o delito se consumou na data do requerimento do benefício previdenciário, com fundamento em um dos entendimentos jurisprudenciais da Suprema Corte a respeito do tema. 5. Nesse diapasão, o pedido ministerial foi integralmente acolhido por esta magistrada,

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

entendimento, aliás, do qual partilho, a despeito de ressalvá-lo nas sessões de julgamento da Primeira desta Corte. 6. Agravo regimental não conhecido, por ausência de interesse recursal”.

3. Agravo PROVIDO.

[...] Saliente-se que em face da decisão supratranscrita foi interposto Agravo Regimental, que findou sendo julgado pela Primeira Turma, em 26.05.2015, nos seguintes moldes:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PENAL E PROCESSUAL PENAL. CRIME DE ESTELIONATO CIRCUNSTANCIADO. ARTIGO 171, PARÁGRAFO 3º, DO CÓDIGO PENAL. ALEGADA OFENSA AO ARTIGO 127, PARÁGRAFO 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DIVERGÊNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. 1. A pretensão de um órgão do Ministério Público não vincula os demais, garantindo-se a legitimidade para recorrer, em face do princípio da independência funcional. Nesse sentido, HC 77041/MG, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 07/08/1998, HC 80315/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 13/10/2000, e HC 69957/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 09/03/1993. 2. In casu, o acórdão recorrido assentou: “PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM APELAÇÃO CRIMINAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL. PEDIDO MINISTERIAL PELO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA ESTATAL. ESTELIONATO CONTRA A PREVIDÊNCIA SOCIAL (ARTIGO 171, 3º DO CÓDIGO PENAL). FRAUDE NO RECEBIMENTO DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL AGRAVO NÃO CONHECIDO. 1. Agravo regimental interposto contra a decisão que, acolhendo a manifestação do Ministério Público Federal, reconheceu e declarou extinta a punibilidade do réu pela ocorrência da prescrição da pretensão punitiva estatal. 2. O parágrafo único do artigo 577 do Código de Processo Penal dispõe que “não se admitirá, entretanto, recurso da parte que não tiver interesse na reforma ou modificação da decisão”. 3. Quanto à natureza do crime de estelionato contra a Previdência, é certa a matéria é ainda controvertida na jurisprudência. Assim, considerado que os tribunais superiores não firmaram entendimento pacífico sobre a matéria, estava ressalvando meu entendimento pessoal e acompanhando entendimento da Primeira Turma deste Tribunal, no sentido de que o delito é eventualmente permanente. 4. No entanto, no caso em tela, o Procurador Regional da República manifestou-se no sentido do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva estatal, por entender que o delito se consumou na data do requerimento do benefício previdenciário, com fundamento em um dos entendimentos jurisprudenciais da Suprema Corte a respeito do tema. 5. Nesse diapasão, o pedido ministerial foi integralmente acolhido por esta magistrada, entendimento, aliás, do qual partilho, a despeito de ressalvá-lo nas sessões de julgamento da Primeira desta Corte. 6. Agravo regimental não conhecido, por ausência de interesse recursal.” 3. Agravo regimental DESPROVIDO.

Por fim, vale ainda mencionar decisão de relatoria do Min. Roberto Barroso, no ARE 976706, julgado em 02.09.2016:

EMENTA: DIREITO PENAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. AUSÊNCIA

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

DE REPERCUSSÃO GERAL. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. 1. Por ausência de questão constitucional, o Supremo Tribunal Federal rejeitou preliminar de repercussão geral relativa à controvérsia sobre suposta violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e do devido processo legal (Tema 660 - ARE 748.371-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes). 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que “a pretensão de um órgão do Ministério Público não vincula os demais, garantindo-se a legitimidade para recorrer, em face do princípio da independência funcional”. Precedente. 3. Agravo interno a que se nega provimento.

Veja-se, portanto, que as sucessivas decisões do Supremo Tribunal Federal evidenciam que manifestações colidentes do Ministério Público de Contas não impedem, em observância ao princípio da independência funcional, a interposição de recursos, por ausência de interesse processual.

A segunda preliminar levantada, de ausência de legitimidade, amparou-se no argumento de que os Procuradores que interpuseram o Recurso de Reconsideração não possuíam delegação, do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, para atuar em matéria de competência do Pleno, e, por conseguinte, para interpor recurso no vertente caso.

Não merece também acolhida a preliminar de ilegitimidade arguida pelo Senhor Eudes Marques Lustosa. Não há qualquer disposição na Lei Orgânica que rege a atuação dessa Corte de Contas que limite a interposição de recursos de processos de competência do Pleno ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas.

Ao revés, a norma é genérica ao direcionar ao Ministério Público de Contas a competência para a proposição de recursos, senão vejamos:

Art. 80. Compete aos membros do Ministério Público de Contas, em sua missão de fiscal da Administração Pública, da lei e de sua execução, de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos e coletivos, além de outras estabelecidas no ordenamento jurídico, as seguintes atribuições: [...] IV - interpor os recursos permitidos em lei.

Assim, desde que haja permissão em lei, o Ministério Público, por qualquer dos seus membros, poderá manejar recurso, o que, mais uma vez, mostra-se consentâneo com os princípios institucionais da unidade, indivisibilidade e independência funcional.

Quadra ressaltar que a Lei Orgânica dessa Corte de Contas trazia previsão expressa de que as funções citadas nos incisos do art. 80 supratranscrito somente poderiam ser exercidas pelos Procuradores no caso de delegação, exigência que foi suprimida por meio da Lei Complementar nº 799/2014.

Trata-se, *in casu*, de alteração normativa feita exatamente com a finalidade de afastar a sistemática, que não se adequa, inclusive, ao princípio da independência funcional que rege a atuação do Parquet de Contas, remanescendo, tão somente, a necessidade de adaptação do Regimento Interno – norma secundária, aos termos da lei.

Vale destacar que no âmbito do Supremo Tribunal Federal questão semelhante já foi apreciada, no caso em que Promotor de Justiça ingressou perante o Tribunal de Justiça Estadual com Ação Direta de Inconstitucionalidade, quando, em tese, a competência para atuar perante o 2º grau de jurisdição seria do Procurador-Geral de Justiça.

Na situação, foi proferida Decisão da Ministra Cármen Lúcia, que foi ementada como segue:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

EMENTA AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. TRANSPOSIÇÃO DE SERVIDORES EM REGIME CELETISTA PARA ESTATUTÁRIO SEM CONCURSO PÚBLICO. LEGITIMIDADE DE PROMOTOR DE JUSTIÇA PARA PROPOR AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO PROVIDO. CONVERSÃO DOS AUTOS EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. POSTERIOR SUBMISSÃO DO RECURSO AO PROCEDIMENTO DE REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. (RE 646107/SP, Min. Cármen Lúcia, Dje. 05.10.2011)

[...] Veja-se que, *in casu*, o STF anuiu expressamente com a possibilidade de Promotor de Justiça ingressar com ADIN perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, não havendo óbice, seguindo a mesma linha de raciocínio, para que Procuradores de Contas, na condição de custos legis, interponham representações e recursos cujo julgamento seja de competência do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Por fim, mister se faz aduzir que não há nem na Lei Orgânica nem no Regimento do Tribunal de Contas, ou ainda, em normas que regem a atuação do MPC, qualquer divisão de competências por matéria ou por espécie de processo.

60. Por fim, a substância de representação contida na petição torna prudente, para garantir a máxima imparcialidade, que a relatoria recaia sobre conselheiro diverso daquele que conduziu a decisão originária. Diante desta premissa, consigna-se que **esta relatoria se reputa competente para atuar neste feito**, na medida em que, por sorteio, já havia sido designada para atuar no âmbito dos recursos gerados a partir do processo originário n. 1.215/2000.

61. Isto posto, afastadas as preliminares de ilegitimidade e ausência de interesse; reconhecida a competência desta relatoria; reconhecida a alegação de novas **matérias de ordem pública** (relacionadas à inovação quanto à prescrição intercorrente e à processualística adotada); e atendidos os limites formais e temporais previstos na Decisão Plenária n. 48/2012, **admite-se a irresignação ministerial como direito de petição**.

### QUESTÕES DE ORDEM

62. As matérias suscitadas pelo *Parquet* de Contas foram reunidas em dois blocos: i) não incidência da prescrição intercorrente ao presente caso concreto; e ii) impropriedades que se relacionam à processualística. Este critério também pautará esta análise.

### NÃO INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

63. O **primeiro** argumento ministerial contrário à tese da incidência da prescrição intercorrente é de que os prazos prescricionais em desfavor de pretensões da administração só podem ser estabelecidos por lei, por disposição do art. 37, § 5º, da Constituição, segundo o qual: “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”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

64. Por consequência, afirma que a inexistência de previsão legal relacionada aos processos no âmbito deste Tribunal de Contas impediria a aplicação da prescrição intercorrente. Suscita, em favor do argumento, jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça pertinente a ações de improbidade administrativa<sup>37</sup>, em relação às quais não é admitida a prescrição intercorrente, por ausência de disposição legal.

65. O parecer ministerial conclusivo, além de ratificar o argumento, destacou que a posição não geraria incompatibilidade com o aceite da prescrição quinquenal: “não remanesce irresignação quanto à incidência do prazo prescricional de 5 (cinco) anos no âmbito dessa Corte de Contas, notadamente diante da diversidade de normativos que fixam tal prazo em todas as esferas federativas e dos múltiplos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais”.

66. No **segundo** argumento, afirma que a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas estabelece a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil aos seus procedimentos, no qual inexistente previsão normativa para prescrição intercorrente na fase de conhecimento.

67. Reportando-se à processualística civil, discorre que a prescrição intercorrente ocorre se o autor não promove ação necessária ao andamento do feito; a consequência negativa decorreria de sua própria inércia e não de demora imputável ao judiciário. Por previsão expressa, a prescrição na forma intercorrente ocorre em face da pretensão executiva<sup>38</sup>, enquanto na fase de cognição a inércia do autor somente tem como consequência o abandono da causa<sup>39</sup>.

68. A **terceira** premissa é da inaplicabilidade da analogia *legis*, por entender que não existe lacuna jurídica no ordenamento que rege os processos neste Tribunal de Contas, diante da aplicação subsidiária das normas processuais civis; e porque, mesmo se houvesse, a omissão legislativa deveria ser resolvida pelos métodos típicos de controle de constitucionalidade (v.g. ação direta de inconstitucionalidade por omissão ou mandado de injunção).

69. Especificamente em relação à analogia com a Lei n. 9.873/1999, sustenta que não seria possível, por se tratar de norma aplicável apenas a pretensões da administração federal. O argumento foi corroborado no parecer ministerial conclusivo, com suporte em recurso especial repetitivo pelo qual assinalou-se que a Lei n. 9.873/1999 não poderia incidir nos âmbitos estadual e municipal, eis que sua eficácia seria própria do âmbito da administração federal<sup>40</sup>.

70. Raciocina que, se eventualmente fosse cabível aplicação de norma diversa do processo civil, dever-se-ia recorrer à Lei Estadual n. 3.830/2016, que regulamenta o processo administrativo estadual e não estabelece prazo de prescrição intercorrente.

<sup>37</sup> EDcl no AREsp 156.071/ES, Rel. Ministro Olindo Menezes, 1ª Turma, julgado em 18/02/2016, DJe 25/02/2016; REsp 1218050/RO, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª Turma, julgado em 05/09/2013, DJe 20/09/2013.

<sup>38</sup> CPC. “Art. 921. Suspende-se a execução: [...] III quando o executado não possuir bens penhoráveis; [...] § 12º Na hipótese do inciso III, o juiz suspenderá a execução pelo prazo de 1 (um) ano, durante o qual se suspenderá a prescrição. § 22º Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano sem que seja localizado o executado ou que sejam encontrados bens penhoráveis, o juiz ordenará o arquivamento dos autos. [...] § 4 2 Decorrido o prazo de que trata o § 12 sem manifestação do exequente, começa a correr o prazo de prescrição intercorrente”.

<sup>39</sup> CPC. “Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: [...] II - o processo ficar parado durante mais de 1 (um) ano por negligência das partes; III - por não promover os atos e as diligências que lhe incumbir, o autor abandonar a causa por mais de 30 (trinta) dias; [...] § 1º. Nas hipóteses descritas nos incisos II e III, a parte será intimada pessoalmente para suprir a falta no prazo de 5 (cinco) dias.

<sup>40</sup> Recurso Especial Repetitivo n. 1.115.078/RS. Rel. Ministro Castro Meira, DJe de 06/04/2010.

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

71. Outrossim, sustenta que, mesmo sendo admitida a prescrição intercorrente, esta somente incidiria diante de paralisação imotivada do processo – o que não teria ocorrido no feito, cujo processamento teria sido obstado para tomada de providências e estudos internos; e, acaso fosse reconhecida a inércia imotivada, deveria ser apurada a responsabilidade funcional de quem teria dado causa à paralisação.

72. O **quarto** fundamento articulado pelo Ministério Público de Contas foi de que a decisão que decorreu do julgamento do MS n. 32.201/DF não seria vinculante e, portanto, a sua razão de decidir não seria obrigatória para outras instâncias, pois os efeitos de decisão proferida em mandado se restringiriam às partes envolvidas na demanda e por se tratar de um entendimento isolado e não-unânime de órgão fracionário e não do plenário.

73. O parecer ministerial conclusivo ratifica a alegação ao aduzir que este Tribunal de Contas, ao tratar da concessão de revisão geral anual a vereadores municipais<sup>41</sup>, já contrariou entendimento da maioria dos 11 membros do Supremo Tribunal Federal, diante da razoabilidade de manter o seu próprio entendimento em face do caráter monocrático das decisões oriundas da Corte Suprema, isto é, não dotadas de efeito vinculante.

74. Outrossim, o parecer ministerial conclusivo destaca que o precedente invocado sustentou a aplicação da Lei Federal n. 9.873/19989 somente para o Tribunal de Contas da União em razão de: (i) a norma ser diretamente aplicável à ação punitiva aquele órgão e a qualquer ação punitiva da administração federal, exceto no âmbito em que existisse regulação própria; e (ii) ainda que não fosse, representaria regulação adequada a ser aplicada por analogia.

75. Como há referência a aplicação de lei federal a órgão de controle federal, as razões ali articuladas não sustentariam uma “importação analógica”, concluindo não ser razoável aplicar tal decisão aos processos perante este Tribunal de Contas.

76. O **quinto** e último fundamento contra a aplicação da prescrição intercorrente foi de que a decisão questionada ocasionaria ofensa à segurança jurídica, na medida em que seria aplicado o entendimento a todos os processos em trâmite neste Tribunal de Contas, inclusive retroagindo para alcançar os casos já apreciados pendentes de recurso de revisão, por se tratar de regra de direito material e processual benéfica aos responsáveis em geral.

77. Além disto, problematiza que seria necessária a apuração dos responsáveis que deram ensejo à paralisação imotivada dos processos, motivando a instauração de inúmeros outros procedimentos para fins de apuração de responsabilidades funcionais.

78. O parecer ministerial conclusivo acresceu, neste ponto, que a fixação do novo precedente, nos moldes em que realizado, igualmente afrontaria a segurança jurídica diante da possibilidade de, na oportunidade de apreciação da matéria pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, ser fixada jurisprudência em sentido diverso do que foi decidido no MS n. 32.201/DF e no processo n. 1.449/2016, eis que se trataria de decisão isolada.

79. Pois bem.

<sup>41</sup> Cita exemplos de processos de relatoria de todos os membros deste Tribunal de Contas (processos n. 4177/2016, 4189/2016, 4237/2016, 4229/2016, 4178/2016, 4181/2016, 4201/2016, 4232/2016, 4185/2016, 4195/2016, 4274/2016, 4188/2016, 4199/2016, 5016/2016, 4272/2016 e 4429/2016).

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

80. Não há divergência por parte desta relatoria quanto à primeira premissa de que, por decorrência de comando constitucional expresso, devem ser estabelecidos por lei própria os prazos prescricionais que correm em desfavor das pretensões punitivas dos órgãos fiscalizadores que integram a administração pública direta e indireta, em qualquer dos níveis federativos, o que abrange também este Tribunal de Contas.

81. Ocorre que, da mesma maneira que não há lei em sentido formal e material que regulamente a prescrição intercorrente, igualmente inexistente norma que estabeleça um prazo para o exercício da pretensão punitiva por este Tribunal de Contas. Ainda assim, este órgão de controle externo passou a admitir a incidência da prescrição quinquenal, sendo assim superada a discussão ao se admitir a aplicação de normas de direito público em tema de prescrição.

82. Assumindo risco de soar puramente pragmático, tem-se que a releitura histórica da evolução jurisprudencial é suficiente para conduzir à rejeição do questionamento ministerial acerca da técnica da analogia de que se valeu o Acórdão n. 0380/2017. Vejamos.

83. O comando constitucional que estabelece a reserva de lei em tema de prescrição desagua em três linhas interpretativas: (i) imprescritibilidade da pretensão punitiva se inexistente a lei, sendo tal omissão suprável por autuação legislativa ou mandado de injunção; (ii) aplicação da prescrição decenal, a teor da regra geral civilista; (iii) aplicação, por analogia com normas de direito administrativo, da prescrição quinquenal.

84. No âmbito deste Tribunal de Contas, por muitos anos, vigorou o entendimento de que a inexistência de lei estabelecendo prazos prescricionais quanto a sua pretensão punitiva não gera a imprescritibilidade. Antes, remete o julgador ao prazo geral de prescrição consolidado no Código Civil (em regra, prazo decenal, podendo ser vintenal, a depender da época dos fatos<sup>42</sup>), como materializado no Acórdão Plenário n. 053/2005, de 10/03/2005.

85. Com efeito, o posicionamento deste Tribunal de Contas Estadual alinhava-se à tese que, há muito, defende o Tribunal de Contas da União. Em deliberação recente<sup>43</sup>, o órgão de controle federal manteve sua posição clássica, precisamente, por entender que as regras previstas na parte geral do Código Civil estabelecem todos os parâmetros para unificar a ordem jurídica<sup>44</sup>, tornando indevida a utilização de analogia em matéria de prescrição.

<sup>42</sup> Código Civil. “Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”. “Art. 2.028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada”.

No Código Civil de 1916: “Art. 179. Os casos de prescrição não previstos neste Código serão regulados, quanto ao prazo, pelo art. 177”. “Art. 177. As ações pessoais prescrevem ordinariamente em trinta anos, a reais em dez entre presentes e, entre ausentes, em vinte, contados da data em que poderiam ter sido propostas”.

<sup>43</sup> Em 08/06/2016, apreciando incidente de uniformização de jurisprudência a respeito da prescrição de sua pretensão punitiva, o colegiado pleno do Tribunal de Contas da União, **por maioria de votos**, vencidos os ministros Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes e Raimundo Carreiro (os quais defendiam a analogia e a prescrição quinquenal), acordou que “a pretensão punitiva do Tribunal de Contas da União subordina-se ao prazo geral de prescrição indicado no art. 205 do Código Civil” (v. Acórdão n. 1.441/2016. Plenário. Processo n. TC 030.926/2015-7. Relator Ministro Benjamin Zymler. Redator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

<sup>44</sup> Cf. voto do redator: “Penso que, se desacolhida a tese da imprescritibilidade da possibilidade de aplicação de multa [por ausência de previsão legal], a regra que melhor se ajusta ao processo de controle externo é a indicada no Código Civil, em razão da natureza geral do comando contido no seu art. 205, que reproduz: ‘Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor’. Esta é a regra geral e não se pode ignorar que os institutos que

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

86. Em análise bastante cautelosa, há margem para defender que este mecanismo integrativo não configura analogia propriamente dita, mas que haveria uma **incidência direta** de uma regra geral de direito que, justamente por deter este *status*, irradiaria a sua eficácia para todo o ordenamento brasileiro, abrangendo situações ou relações consolidadas sob à égide do regime-jurídico de direito privado e de direito público<sup>45</sup>.
87. A despeito de ser razoável, este posicionamento não mais prevalece: a evolução jurisprudencial e mesmo doutrinária sobre o assunto levou os membros deste Tribunal de Contas a rediscutirem e revisarem o precedente.
88. Porquanto normas que regulamentam o exercício de pretensões punitivas pela administração pública em face dos administrados comumente fixam prazo prescricional de cinco anos, tornou-se unânime que seu conteúdo jurídico melhor acomodaria as relações estabelecidas entre este Tribunal de Contas e seus jurisdicionados, afastando a eficácia da regra civilista, mais apropriada para reger pretensões envolvendo direitos subjetivos patrimoniais privados.
89. Estreme de dúvidas, os membros deste Tribunal de Contas, muito mais que se quedarem a predominante entendimento doutrinário ou jurisprudencial – até porque não existe precedente vinculante quanto ao tema –, se convenceram da primordialidade de não mais se socorrerem da norma inserta no Código Civil para tratar da prescrição. O conjunto das normas de direito público mais adequadamente acobertaria o interesse social subjacente.
90. Assim, em 15/09/2016, em sessão que contou com a participação de todos os membros efetivos deste Tribunal de Contas e da Procuradoria-Geral do *Parquet* de Contas – que não apresentou e ainda hoje não apresenta qualquer irresignação –, foi resolvido que a pretensão punitiva quanto aos ilícitos sujeitos ao controle externo sujeita-se ao prazo prescricional geral de cinco anos<sup>46</sup>, nos termos da Decisão Normativa n. 005/2016<sup>47</sup>.

---

integram a parte geral da legislação civil codificada espriam-se por todo o ordenamento jurídico, suplementando-o e integrando-o. [...] O silêncio da Lei 8.443/1992 [Lei Orgânica do TCU], acerca da prescrição da multa, não abre lacuna a ser colmatada por analogia, mas hipótese de incidência da regra geral de prescrição, contida na legislação civil codificada. Haveria, portanto, quando menos, lei formal, dispondo sobre a prescrição do dever-poder sancionador do Tribunal. A expressa disposição legal impede o uso da analogia, porque o instituto somente tem lugar na hipótese de omissão da lei”.

<sup>45</sup> Em contraponto, cumpre registrar que existe posição doutrinária de peso a sustentar que se trata, tanto no recurso a norma cível, quanto a norma de direito de direito público, indistintamente, de aplicação de pura e simples analogia: “12. Não há regra alguma fixando genericamente um prazo prescricional para as ações judiciais do Poder Público em face do administrado. Em matéria de débitos tributários o prazo é de cinco anos, a teor do art. 174 do Código Tributário Nacional, o qual também fixa, no art. 173, igual prazo para decadência do direito de constituir o crédito tributário. No passado (até a 11ª edição deste *Curso*) sustentávamos que, *não havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais*, deveriam ser decididos por analogia aos estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis. Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é analogia com o Direito Civil, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. Antes, dever-se-á, pois, indagar do tratamento atribuído ao tema prescricional ou decadencial em regras genéricas de Direito Público” (Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. 31ª Edição. São Paulo: Malheiros. P. 1.081).

<sup>46</sup> A exceção da sanção de inabilitação ao exercício de cargo em comissão ou função gratificada na administração pública, que estaria sujeita ao prazo prescricional de 08 (oito) anos.

<sup>47</sup> Proferida no processo n. 3.425/2014-TCE-RO. Relator Conselheiro Benedito Antônio Alves. Revisor Conselheiro Paulo Curi Neto. Disponibilizada no DOe-TCER n. 1.242, de 28.9.2016.

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326 [www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

91. *Concessa venia*, na presente quadra, questionar tão somente a possibilidade de utilização da analogia em relação à prescrição intercorrente é **incompatível** com a aceitação do prazo quinquenal, adotado nos termos da Decisão Normativa n. 005/2016.

92. Primeiramente, **inexiste norma estadual ou nacional de caráter geral** sobre o prazo da prescrição da pretensão punitiva da administração pública e que sustente uma ideia de incidência direta aos processos que tramitam perante este Tribunal de Contas – estando visto que lei específica para este Tribunal de Contas não há (como existe para a ação de improbidade, em relação à qual a jurisprudência não admite prescrição intercorrente).

93. As normas estaduais ou nacionais que dispõem sobre a prescrição quinquenal regem relações ou situações jurídicas específicas, não dotadas da mesma generalidade que a regra civil acerca da prescrição decenal. Inexistindo uma tal regra geral que irradie eficácia direta para o microsistema de direito público, tão somente pela **analogia** o prazo prescricional quinquenal poderia ser aplicado aos casos concretos apresentados a este Tribunal de Contas.

94. Demais disso, a premissa para adoção da técnica de integração é a de localizar no ordenamento jurídico, preceito normativo que, a despeito de regular situação diversa, pode ser aplicado a caso concreto semelhante, por processo lógico de constatação e comparação<sup>48</sup>.

95. Nos fundamentos que levaram à prolação da Decisão Normativa n. 005/2016, mesmo expressando que a analogia *legis* seria defensável, fez-se uma opção pela analogia *iuris*<sup>49</sup>, em decorrência da interpretação de que não existiria no sistema jurídico lei que regulamentasse procedimentos com especificidades semelhantes a dos processos de controle externo deflagrados no âmbito dos Tribunais de Contas<sup>50</sup>.

96. A contraposição a este entendimento pontual constitui o núcleo central da tese defendida no Acórdão n. 0380/2017. A partir de precedente do Supremo Tribunal Federal, luzes inéditas foram lançadas, mas evoluiu-se em relação às bases teóricas da Decisão Normativa n.

<sup>48</sup> “A analogia é procedimento lógico de constatação, por comparação, das semelhanças entre diferentes casos concretos, chegando a juízo de valor [Já constava das Ordenações (Livro 3, Tit. 69, pr.): “Porque não podem todos os casos ser declarados em lei, procederão os julgadores de semelhante a semelhante]. É o processo de aplicação a uma hipótese não prevista em lei de disposição concernente a um caso semelhante [Com uma ideia muito parecida, veja-se Marco Aurélio S. Viana, para quem ‘a analogia é um processo lógico, pelo qual o aplicador do direito estende o preceito legal aos casos não diretamente compreendidos em seu dispositivo’ (Curso de Direito Civil, p. 67)” (Cristiano C. de Farias e Nelson Rosenvald. Curso de Direito Civil. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 131).

<sup>49</sup> É o processo de aplicação a uma hipótese não prevista em lei de disposição concernente a um caso semelhante. Há duas espécies de analogia: a legal (analogia *legis*) e a jurídica (analogia *juris*). Como leciona, com clareza solar, Francisco Amaral, naquela (a legal), ‘consiste em obter uma norma adequada à disciplina do caso, a partir de outro dispositivo legal’, enquanto nesta (a jurídica) ‘infere-se a norma (a partir) de todo o sistema jurídico, utilizando-se a doutrina, a jurisprudência e os princípios que disciplinam a matéria semelhante ou até os princípios gerais de direito’” (Cristiano C. de Farias e Nelson Rosenvald. Curso de Direito Civil. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 131).

<sup>50</sup> No voto-revisor: “O recurso à analogia legis a partir da regra contida na Lei de Improbidade Administrativa, ainda que não seja indefensável, não se afigura a medida mais adequada. Segundo a doutrina, a ‘analogia legis consiste na aplicação de uma norma existente, destinada a reger caso semelhante ao previsto’. Ora, dada a especificidade da função de controle externo, a partir de seu regime jurídico próprio, de hierarquia constitucional, a busca de norma jurídica semelhante ao caso não contemplado pelo ordenamento jurídico deve se iniciar no conjunto normativo peculiar à função de controle externo. Ou seja, para a integração da lacuna existente no disciplinamento da função de controle externo, deve-se recorrer primeiramente a regras endógenas (que normatizem casos similares) pertencentes à esfera de controle. Por esta óptica, somente com a inexistência ou impossibilidade de se colherem critérios endógenos é que regras exógenas ao sistema de controle externo podem ser perscrutadas”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

005/2016 unicamente para se concluir que, sim, existe no ordenamento norma que regula casos semelhantes aos processos de contas. Esta seria a Lei Federal n. 9.873/1999.

97. Assim, aparenta ser paradoxal o entendimento do *Parquet* de Contas de não é possível o uso da analogia em relação à prescrição intercorrente ao mesmo tempo em que aceita, sem qualquer ressalva, a analogia quanto à prescrição em seu prazo quinquenal.

98. Cabe igualmente destacar que o argumento secundário do Ministério Público de Contas, segundo o qual a omissão infraconstitucional quanto ao tema da prescrição só poderia ser suprida por atividade legislativa, por ação de controle de constitucionalidade por omissão ou mandado de injunção, se tomado ao extremo, poderia levar à **indefensável** imprescritibilidade da pretensão de controle tendente à aplicação de sanções (há muito rechaçada por esta Corte).

99. Dito isto, conclui-se que a menção a várias normas de direito público<sup>51</sup> em vez de a uma lei em especial não é suficiente para afastar a conclusão de que, pela Decisão Normativa n. 005/2016, admitiu-se a analogia com as normas de direito público quanto ao tema da prescrição da pretensão punitiva<sup>52</sup>, posição extensível para a prescrição na forma intercorrente, diante da ausência de norma específica sobre o tema no âmbito deste órgão de controle estadual.

100. Dito isto, cumpre adiantar que esta relatoria tem firme entendimento de que a prescrição, em sua modalidade intercorrente, é medida extremamente necessária para tornar o processo de controle mais compatível com a segurança jurídica.

101. Especificamente sobre a questão, o *Parquet* de Contas argumentou que não existiria lacuna a ser suprida, em vista da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil aos processos que tramitam neste Tribunal de Contas. Com efeito, a prescrição na forma intercorrente não encontra paralelo na legislação processual civil ou no regramento geral de direito civil, ao menos quanto à fase de cognitiva do processo.

<sup>51</sup> No voto-revisor: “O prazo quinquenal, a saber, configura interregno largamente previsto para diferentes situações jurídicas, a exemplo da usucapião, com previsão constitucional (arts. 183 e 191 da CF/88). Este mesmo prazo, igualmente, possui predominância em diferentes subsistemas jurídicos, no tocante à responsabilização dos agentes públicos, encontrando-se no complexo da legislação administrativa, como já discorrido no voto do e. Relator, bem como na Lei de Improbidade Administrativa, sendo ainda de se observar sua presença na legislação de alguns Tribunais de Contas estaduais. O apelo à adoção deste prazo, portanto, é forte o bastante para se admitir a mudança jurisprudencial desta Corte de Contas, ao menos quanto a esse respeito. Por esta razão é que convirjo neste ponto com a proposta do Relator”.

<sup>52</sup> No voto-revisor: “Como, entretanto, está-se diante de uma lacuna, pela ausência de regra expressa que regulamente a prescrição das pretensões e ações atinentes à punição dos atos ilícitos que causem prejuízo ao erário - e bem assim, a fortiori, dos atos ilícitos que, embora não acarretando prejuízo, firam os princípios constantes do caput do art. 37 da Carta, bem como outros derivados da boa gestão do dinheiro público - no âmbito específico dos processos de controle externo sujeitos à competência desta Corte, faz-se preciso o recurso à solução integrativa, nos termos do art. 4.º do Decreto-lei n. 4.657/42, lançando mão da analogia para concretizar o princípio constitucional em tela.

[...] E, neste comenos, é de se conceder que o método analógico deva ser utilizado, reconhecendo-se a existência de lacuna normativa, em substituição à aplicação da norma geral constante do art. 205 do CC/02, como vinha sendo feito nas decisões deste colegiado, desde o acolhimento da tese esposada no Parecer n. 213/04, do Ministério Público de Contas, no Acórdão n. 53/2005 – 2ª Câmara, exarado no bojo do Processo n. 749/98. Com efeito, a generalidade da regra mencionada termina por se restringir à subsunção das situações fáticas compreendidas no universo das relações materiais normalizadas pelo Direito Privado, às quais a lei não tenha fixado prazo menor - entendendo-se esta lei especial como regulamentadora de situações específicas, dentro deste mesmo universo, em oposição (e, portanto, como que em referência) à legislação genérica que regulamente de forma abrangente o conjunto de tais relações: ou seja, ao próprio art. 205 do diploma civil”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

102. Ocorre que, se este Tribunal de Contas já firmou entendimento no sentido de que o prazo quanto a sua pretensão punitiva é aquele que se entretém com leis de direito público, não subsiste justificativa técnica ou jurídica para a aplicação subsidiária das regras de processo civil. Se o **direito material** em pauta se liga ao direito administrativo, as **regras processuais** não podem ser as veiculadas pela processualística relacionada ao direito civil.

103. Vejamos.

104. Na modalidade intercorrente, a prescrição ocorre se alguma providência interna e necessária ao andamento do processo não é adotada tempestivamente. O referido instituto não se aplica ao procedimento cível de conhecimento, em decorrência do impulso oficial: apresentada a demanda, em regra não cumpre ao autor movimentar o feito, de maneira que a eventual demora no seu julgamento, imputável ao judiciário, não poderia lhe prejudicar.

105. Como indicado na peça inaugural do Ministério Público de Contas, a princípio, a inércia do autor (por um ano) acarretará a extinção do processo (abandono unilateral da causa), o que permite a repositura da ação por até três oportunidades.

106. Já nos processos administrativos que tendem à aplicação de sanção, a exemplo do que ocorre neste Tribunal de Contas, a situação é substancialmente diferente: via de regra, a iniciativa para deflagrar a fiscalização, a atribuição para praticar atos instrutórios e a competência para julgar, **todas**, recaem sobre o ente público representante da vontade estatal – à similaridade do Direito Penal, onde se admite a prescrição intercorrente<sup>53</sup>.

107. É dizer que, cometido o ilícito sujeito a exercício do controle externo, dadas as competências constitucionalmente atribuídas e enquanto órgão público integrante da estrutura do Estado, este Tribunal de Contas **titulariza a pretensão punitiva** e, paralelamente, a **atribuição para julgamento** dos responsáveis. Em situação tal, a falta de prazo para a conclusão do processo beneficia o próprio órgão processante, em grave detrimento do jurisdicionado.

108. Não por menos, o Tribunal de Contas da União (sem prejuízo da posição quanto à prescrição decenal) reconheceu que o prazo prescricional, uma vez interrompido com a citação dos responsáveis, volta a correr a partir do ato que o interrompeu<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> “A prescrição intercorrente nada mais é do que a perda da pretensão interna em um procedimento judicial, decorrente, assim, da demora na prolação da sentença pelo juiz da causa. Isto é, trata-se de uma prescrição interna, endógena, ocorrida dentro da relação processual, contada a partir da data da propositura da ação.

De ordinário, diferentemente do que acontece no campo das ciências criminais, o Direito Civil não pode admitir a prescrição intercorrente. Isso porque o particular (autor da ação e titular da pretensão) não pode, a toda evidência, ser prejudicado pela demora do Estado-Juiz em julgar a demanda. **Diferencia-se do Direito Penal onde o Estado é o titular da pretensão punitiva e é o julgador. Naquele campo, a prescrição intercorrente mostra-se razoável e democrática, impedindo que o Estado perpetue indefinidamente no tempo uma lide. Assim, em regra, a prescrição intercorrente não desperta maiores interesses no âmbito das relações privadas**” (Cristiano C. de Farias e Nelson Rosenvald. Curso de Direito Civil. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 758).

<sup>54</sup> “ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Redator, em: [...] 9.1.3. o ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte interrompe a prescrição de que trata o subitem 9.1.1, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil; **9.1.4. a prescrição interrompida recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil**” (Acórdão n. 1.441/2016. Plenário. Processo n. TC 030.926/2015-7. Relator Ministro Benjamin Zymler. Redator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

109. As razões suscitadas pelo órgão de controle federal para admitir a fruição do prazo prescricional depois da citação são as mesmas que, de mais a mais, justificam a prescrição intercorrente no âmbito do Direito Penal e, pela semelhante configuração da relação processual, devem ser utilizadas por este órgão de controle. É relevante a transcrição de excerto do debate que levou à anuência entre relator e o revisor:

**[Voto do Relator Benjamim Zymler]**

66. O próximo assunto a ser tratado corresponde à ocorrência do instituto da interrupção do prazo prescricional. Nele, percebo alinhamento entre a percepção do Min. Walton Alencar Rodrigues e a minha. Concordamos quanto à manutenção do entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas, segundo o qual a citação e a audiência válidas interrompem a prescrição para a aplicação da multa, aplicando-se ao caso a disciplina do art 219 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito do Tribunal (art. 298 do Regimento Interno do TCU. Precedentes: Acórdãos 330/2007-1ª Câmara, 904/2003-2ª Câmara, 1.555/2005-2ª Câmara, 2.755/2006-2ª Câmara, 474/2011-Plenário e 585/2012 - Plenário). Destaco que a interrupção só pode ocorrer uma única vez, nos termos do art. 8º do Decreto 20.910/32.

67. Divergimos, porém, acerca do momento do reinício da contagem. O Min. Walton, após mencionar o processo civil, em que a citação interrompe a prescrição, recomeçando a correr da data do último ato do processo que a interrompeu, expôs que a realidade do processo no âmbito do TCU seguia um rito *sui generis*, com peculiaridades. Como exemplo, ponderou que, diferentemente do processo judicial, a esta Corte é incumbido não apenas dizer o direito, como dar impulso ao processo, dentre outras particularidades.

68. Assim, defendeu que, em analogia com o entendimento do STF sobre o processo administrativo disciplinar previsto na Lei 8.112/90 (MS 22.679/DF, relator ministro Sepúlveda Pertence), o curso da prescrição será retomado a partir do término do prazo que deveria o TCU decidir sobre determinado processo. No caso de tomada ou prestação de contas, o reinício da contagem ocorreria ao “término do exercício seguinte àquele em que estas [as contas] lhe tiverem sido apresentadas” (art. 14 da Lei 8.443/1992).

69. Diverjo do entendimento manifestado pelo Revisor. Não me parece razoável a solução alvitrada, sobretudo porque o processo de controle externo tem suas particularidades e, na maior parte dos casos, não existe um prazo pré-definido para julgamento, ao contrário do que ocorre no processo administrativo disciplinar da Lei 8.112/90 (140 dias).

70. Adotar um prazo que seria “razoável” traz consigo grande subjetividade, que contribuiria para aumentar a incerteza acerca da ocorrência ou não da prescrição. Por outro lado, **reiniciar a contagem somente após o encerramento do processo no âmbito do TCU, em analogia com o processo civil, também não me parece a melhor solução, sobretudo porque o atraso no julgamento prejudicaria sobremaneira os responsáveis e beneficiaria a administração pública, sabedora de que poderá punir enquanto estiver o processo em andamento. Ressalto também que essa última solução poderia entrar em rota de colisão com diversos princípios constitucionais, tais como a celeridade processual, a segurança jurídica, o devido processo legal, a razoabilidade, dentre tantos outros.**

71. Assim, entendo, em conformidade com art. 9º do Decreto 20.910/32, que a prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu (a citação ou a audiência). São estes os termos do mencionado dispositivo: “Art. 9º A prescrição

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

interrompida recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo”.

72. Trata-se de um dispositivo bem semelhante ao previsto no art. 202, parágrafo único, do Código Civil. Noto que existem duas possibilidades para o termo a quo do reinício da contagem: i) o ato que interrompeu o prazo; ou ii) o último ato ou termo do respectivo processo que interrompeu o prazo.

**73. No processo judicial, de fato, o reinício da contagem do prazo somente ocorre após o encerramento da lide, pois as partes submeteram a resolução do conflito a um terceiro (juiz). Eventual atraso no julgamento da lide prejudica ambas as partes de forma proporcional, sobretudo porque o credor ou devedor nada pode fazer, senão esperar pela resposta judicial.**

**74. Entretanto, a relação processual no âmbito do TCU é atípica, como ressaltado pelo Min. Walton, razão pela qual defendo o reinício da contagem a partir do ato que interrompeu a prescrição. Isso porque ao TCU não compete apenas dizer o direito, mas também impulsionar o processo, dentre outras particularidades. Ou seja, a demora no julgamento do processo prejudicaria de forma desproporcional e desarrazoada os responsáveis e, por outro, pouco afetaria a pretensão do TCU - e da própria Administração Pública -, que a todo tempo poderia aplicar sanções aos jurisdicionados.**

**75. Além disso, sendo a prescrição um instituto que trata da perda da pretensão em virtude do não exercício do direito de agir, a partir do chamamento do responsável aos autos já é permitido ao Estado exercer o poder sancionador, pois a relação jurídico-processual já foi aperfeiçoada, possibilitando aos jurisdicionados o contraditório e a ampla defesa.**

**76. Observo que, quando se está em discussão o poder sancionador do Estado para com particulares, esse raciocínio tem sido aceito, aplicado e, muitas vezes, positivado no ordenamento jurídico brasileiro. O Código Penal - norma punitiva por excelência - afirma expressamente que, uma vez interrompido o curso da prescrição, a contagem recomeça novamente do dia da interrupção (art. 117, § 2º).**

77. Portanto, não existindo norma expressa em sentido contrário, entendo aplicável a regra geral, isto é, a recontagem do prazo inicia-se do ato que a interrompeu.

78. Com espeque nessas considerações, concordo com o Min. Walton que a citação e a audiência interrompem, por uma única vez, o prazo prescricional. Divergimos quanto ao momento em que a contagem deve ser reiniciada, o que, para mim, ocorre logo após a sua interrupção [grifou-se].

**[Voto Revisor do Ministro Walton Alencar Rodrigues]**

O reconhecimento da incidência do prazo de prescrição estabelecido pelo Código Civil implica admitir sua interrupção pelo ato que ordenar a citação, audiência ou oitiva da parte (art. 202, inciso I), bem como o retorno da sua contagem a partir da data em que tal ato foi praticado (art. 202, parágrafo único, parte inicial).

110. Assim, é verdade que a prescrição intercorrente não ocorre no procedimento de conhecimento no âmbito judicial cível, mas não se pode admitir a incidência neste Tribunal de Contas daquelas regras processuais, por não existir semelhança entre o direito material veiculado em um e outro caso. Portanto, incabível a aplicação subsidiária, neste ponto, da sistemática que consta do Código de Processo Civil.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

111. De efeito, a possibilidade ou não de reconhecimento da prescrição intercorrente fora questão indiretamente discutida por ocasião da prolação da Decisão Normativa n. 005/2016, sendo inadmitida, em função de haver prevalecido o entendimento de que o prazo prescricional, quando interrompido, somente voltaria a correr depois do último ato do processo – em paralelo ao que já ocorre no âmbito do direito civil e processual civil.

112. Porém, pelas razões expendidas, diante das particularidades dos processos que tramitam perante o Tribunal de Contas (a quem incumbe iniciar, processar e julgar a demanda), esta relatoria **hoje** entende que se pode admitir a retomada do prazo prescricional quinquenal em seguida ao ato que o interrompeu **mesmo ausente uma previsão legal específica**, a exemplo do que consolidado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

113. De toda sorte, por meio do Acórdão n. 380/2017, objeto de insurgência, optou-se por adotar, por analogia, as regras dispostas na Lei Federal n. 9.873/1999, que regulamenta a prescrição em 05 anos da pretensão punitiva do poder de polícia pela administração federal, com marcos interruptivos e suspensivos próprios; e a prescrição interna (intercorrente) na hipótese de o processo permanecer imotivadamente paralisado por mais de 03 anos.

114. A decisão traz em seus fundamentos a necessidade de a jurisprudência deste Tribunal de Contas ser reavaliada em face de decisão proferida no Mandado de Segurança n. 32.201-DF pelo Supremo Tribunal Federal.

115. Inegavelmente, assiste razão ao Ministério Público de Contas na afirmação de que não é correto o enquadramento da decisão no MS n. 32.201-DF como precedente vinculante, tão somente por ser oriundo do Supremo Tribunal Federal.

116. Sem margem para dúvidas, no sistema de precedentes brasileiro, este Tribunal de Contas somente poderia ser constrangido a observar as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; enunciados de súmulas vinculantes; acórdãos em julgamentos de recurso extraordinário repetitivos; enunciados de súmula especificamente em matéria constitucional; e as orientações de seu colegiado pleno<sup>55</sup>.

117. Como se deve resguardar a independência entre as instâncias, pode-se afirmar que, nestes casos, existe **risco potencial** de insegurança jurídica que **recomendaria** a revisão de precedente deste Tribunal de Contas conflitante com posição do Supremo Tribunal Federal.

118. Na hipótese do MS n. 32.201-DF, como elucidado pelo Ministério Público de Contas, trata-se de decisão proferida por um colegiado fracionário em um processo com efeitos *inter partes*. De fato, não se trata de um precedente de caráter vinculante ou obrigatório e, assim, merece reserva qualquer afirmação no sentido de que a referida decisão impunha ao Tribunal de Contas dever de compatibilizar sua jurisprudência.

119. A despeito disto, deve-se observar que todo precedente é dotado de um efeito mínimo: trata-se do efeito persuasivo – que não guarda uma necessária correlação com o caráter de

<sup>55</sup> A teor do art. 927 do Código de Processo Civil, segundo o qual: “Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

vinculação ou obrigatoriedade de uma decisão. O grau de persuasão poderá variar em função, v. g., do órgão julgador ser colegiado ou singular, da profundidade e abrangência com a qual a matéria foi enfrentada, do quórum de votação.

120. Assim, ainda que não se possa falar em eficácia vinculante da decisão proferida no MS n. 32.201-DF, ela poderá irradiar a eficácia persuasiva se apresentar *solução racional e socialmente adequada* e, sobretudo, gerar *convencimento sobre sua correção*<sup>56</sup>.

121. Tem-se, portanto, nota substantiva em relação ao precedente mencionado pelo Ministério Público de Contas quanto à análise dos subsídios dos vereadores. Naquele caso, muito além de não existir precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal, o plenário deste Tribunal de Contas não estava suficientemente convencido do desacerto de sua posição e, por outro lado, da correção das decisões monocráticas dos Ministros da Corte Suprema.

122. Assim, restaria apenas certificar se as razões de decidir articuladas no Acórdão n. 0380/2017, com substrato na decisão do MS n. 32.201-DF, servem como embasamento para sustentar a aplicação, por analogia, da Lei Federal n. 9.873/1999. No sentir desta relatoria, tais fundamentos existem e foram apresentados à saciedade no voto do relator originário – o qual, no ponto, basta como razão de decidir.

123. Portanto, apenas sintetiza-se os principais argumentos apresentados.

124. Tem-se que, no MS n. 32.201-DF, o impetrante suscitara a prescrição de multa aplicada em acórdão do Tribunal de Contas da União<sup>57</sup>, bem como a irresponsabilidade pelo ato irregular. Deferido o pedido liminar, o mérito foi apreciado em 21/03/2017, sendo definido pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal (de acordo com o voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, vencido o Ministro Marco Aurélio<sup>58</sup> e ausente o Ministro Luiz Fux), o que segue:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MULTAS APLICADAS PELO TCU. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. EXAME DE LEGALIDADE.

1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia.
2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei.
3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa.

<sup>56</sup> “O precedente persuasivo (*persuasive precedent*) não tem eficácia vinculante; possui apenas força persuasiva (*persuasive authority*), na medida em que constitui “indício de uma solução racional e socialmente adequada” [TUCCI, José Rogério Cruz e. *Precedente judicial como fonte do direito*, cit., p. 13]. Nenhum magistrado está obrigado a segui-lo; “se o segue, é por estar convencido de sua correção” [SOUZA, Marcelo Alves Dias de. *Do precedente judicial à súmula vinculante*, cit., p. 53]. É a eficácia mínima de todo precedente (Fredie Didier Jr. Curso de Direito Processual Civil. Volume 2. 11ª Edição. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 469-470).

<sup>57</sup> Fundamentada no seguinte dispositivo da Lei n. 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União): “Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...] II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”.

<sup>58</sup> **O Ministro Marco Aurélio apresentou divergência quanto à não ocorrência em concreto da prescrição em função da forma de contagem do prazo, mas concordou com a aplicabilidade da Lei Federal n. 9.873/1999.**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

4. Segurança denegada.

125. Naquele voto, o relator fundamentou que o prazo prescricional para o Tribunal de Contas da União exercer a competência sancionadora, diante da omissão em sua lei orgânica, seria o previsto na Lei n. 9.873/1999, em razão de dois argumentos.

126. Primeiramente, o Ministro do STF sustentou que esta norma seria diretamente aplicável a ação punitiva do órgão de controle federal, *por seu caráter geral em matéria de direito administrativo sancionador relacionado à administração pública federal*.

127. Ressalvou que a Lei Federal n. 9.873/1999 alude explicitamente à pretensão sancionatória derivada do exercício do poder de polícia (abarcando a *restrição de liberdades e propriedades em prol do interesse público, em caráter preventivo*), conceito que **não se amolda** à atuação de competência do Tribunal de Contas da União (que *fiscaliza a atuação estatal em relação a gestores públicos, em caráter repressivo*).

128. Sem embargo, ponderou que a **essência** da Lei Federal n. 9.873/1999 seria a de regulamentar a prescrição de toda pretensão da administração federal que decorresse do regime-jurídico de direito administrativo sancionador (*estatuto constitucional do poder punitivo estatal*), incidindo sobre as penalidades que proviessem tanto do exercício do poder de polícia quanto do controle externo pelo Tribunal de Contas da União.

129. Deste modo, entendeu que há **incidência direta** da Lei Federal n. 9.873/1999 sobre a ação punitiva pretendida pelo órgão de controle externo federal, dispensando *colmatar suposta lacuna legislativa através de analogia*.

130. Em segundo lugar, sustentou que a Lei Federal n. 9.873/1999 representaria a *regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia, ainda que não fosse diretamente aplicável à ação punitiva do Tribunal de Contas da União*.

131. Observou que *a uniformidade das normas de direito público quanto ao prazo de cinco anos não se repete quanto aos aspectos da regulação da prescrição (dadas as variações em relação a termos iniciais, causas interruptivas e suspensivas, prescrição intercorrente) e que seria impróprio criar um regime híbrido, especialmente por existir norma jurídica que guarda similaridade com as ações desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União*.

132. Aludida similaridade seria consectária da finalidade maior da Lei Federal n. 9.873/1999 de *impedir que as pessoas submetidas ao poder de polícia permanecessem sujeitas à possibilidade de aplicação de sanções administrativas de modo indeterminado, o que seria o mesmo fundamento jurídico que deveria orientar a aplicação de multa pelo Tribunal de Contas da União àqueles que se submetem a sua fiscalização*.

133. Mencionados fundamentos, aderidos por esta relatoria na íntegra, por si sós elucidam a necessidade de evolução com relação ao precedente firmado pela Decisão Normativa n. 005/2016, devendo ser **afastado** o entendimento de que a analogia *juris* haveria de ser utilizada diante da inexistência no ordenamento brasileiro de norma compatível com as ações de controle externo, passível de ser utilizada por analogia *legis*.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

134. Esta relatoria **diverge** do enquadramento feito pela relatoria originária acerca da Decisão Normativa n. 005/2016 como atividade legislativa imprópria<sup>59</sup>, mas ainda assim tem-se que a aplicação daquele regime de prescrição anterior não mais é apropriado. Mais adequada é a analogia com a lei federal (na ausência de norma estadual equivalente) que regula a prescrição de pretensões que guardam semelhança com ações de controle externo em geral.

135. Feito a ressalva, anui-se com o voto do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra de que não só é adequado, mas desejável que este Tribunal de Contas se valha da Lei Federal n. 9.873/1999 se e enquanto inexistir norma estadual versando especificamente sobre a competência sancionadora deste órgão de controle externo ou, alternativamente, da competência sancionadora da administração pública estadual<sup>60</sup>.

136. Esta opção pela analogia com a Lei Federal n. 9.873/1999 não é motivada pela existência de precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal que impusesse **dever** para este Tribunal de Contas uniformizar sua jurisprudência – **o que, para esta relatoria, não há** –, mas porque as razões de decidir no MS n. 32.201-DF enriqueceram a discussão com originalidade, suscitando solução muito próxima da ideal no que diz com esta corte de contas estadual.

137. Complemente-se que esta relatoria igualmente entende que não se deve aplicar por analogia a norma que regula o processo administrativo estadual, como suscitado pelo *Parquet* de Contas, por não conferir tratamento específico para ações derivadas do direito administrativo sancionador; e por estabelecer **prazo decadencial** (e não prescricional) quanto ao exercício do poder de anular ou revogar atos ampliativos de direitos<sup>61</sup>.

138. Aliás, por se tratar de atuação que visa integrar o sistema, esta relatoria tem por certo que, enquanto inexistir norma estadual tratando da prescrição (em linhas gerais do direito administrativo sancionador estadual ou em relação a este Tribunal de Contas), a analogia com a lei federal é elogiável e mantém desejável uniformidade no tratamento das questões controversas que se reúnem sob o ramo científico autônomo do direito administrativo.

<sup>59</sup> Não se trata de atividade legislativa imprópria, na medida em que a analogia *iuris* e mesmo um diálogo de fontes legitimam a construção realizada, justificando o uso de variadas regras e princípios em relação ao tema de prescrição de pretensões do poder público em face de seus jurisdicionados.

<sup>60</sup> Quanto a este ponto, remete-se o leitor ao voto do relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, que contém uma mais completa análise, em especial ao tópico “II.2.1.4”. De toda sorte, no voto do relator, a justificativa para utilização da analogia legis com norma federal fora oportunamente enfrentada: “A legislação invocada pelo STF trata dos prazos de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. De início, poderia se questionar a aplicabilidade de uma legislação federal aos TC’s Estaduais. No entanto, duas questões rechaçam tal argumento. A primeira consiste no fato de que **inexiste legislação estadual tratando de forma genérica acerca dos prazos prescricionais para o exercício da ação punitiva pelo Estado de Rondônia**. A segunda seria nada menos que a própria *ratio decidendi* da nova orientação do STF, que se baseou no mesmo problema enfrentado pelo TCE-RO, qual seja: a inexistência de lei regulamentando o exercício da sua atuação punitiva. Ademais, ressalta-se que **o emprego da analogia não significa que a norma semelhante invocada tenha que ser, necessariamente, correspondente ao âmbito do Tribunal de Contas em que se discute a prescrição da pretensão punitiva**. É dizer: não é porque a orientação do Supremo foi exarada em um caso concreto envolvendo o TCU que a Lei n. 9.873/99 não possa ser aplicada aos casos envolvendo os TC’s Estaduais, notadamente quando no âmbito estadual não exista norma tratando de forma genérica acerca dos prazos de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública, como se tem na esfera federal”.

<sup>61</sup> Lei n. 3.830/2016. “Art. 15. O **direito** da Administração Pública de invalidar os atos administrativos **decai** em 5 (cinco) anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

139. Destaco que a decisão do Superior Tribunal de Justiça em recurso repetitivo<sup>62</sup>, citada pelo *Parquet*, **não se refere** à aplicação da Lei n. 9.873/1999 por analogia por Tribunais de Contas estaduais, o que revela **distinção** e, portanto, afasta o precedente.

140. Cumpre ressaltar risco de sobrevir norma estadual específica com tratamento divergente daquele constante na norma federal. De toda sorte, é notório que, no exercício de sua competência legislativa concorrente, os entes federativos estaduais e municipais (ainda que não obrigatoriamente), no mais das vezes, reproduzem o conteúdo das normas federais já editadas – o que mitiga a preocupação quanto a possível insegurança jurídica.

141. Por fim, diga-se que esta relatoria identifica que a tese defendida no Acórdão n. 0380/2017 vem ao encontro dos anseios dos jurisdicionados por maior segurança jurídica nas fiscalizações empreendidas<sup>63</sup>. Aliás, neste ensejo, **com lastro no princípio da independência das instâncias**, as razões substantivas do novo precedente poderiam até mesmo sustentá-lo na hipótese de **eventual** mudança jurisprudencial no âmbito judicial, se for o caso.

142. Portanto, o entendimento desta relatoria é de que as regras veiculadas pela Lei n. 9.873/1999 **não incidem diretamente**, mas guardam **semelhança** com os procedimentos aqui desenvolvidos, podendo, por analogia, sobre eles incidir, no que for pertinente e cabível.

143. Registre-se que o voto do relator originário tece comentários acerca da efetiva aplicação da Lei n. 9.873/1999, cabendo algumas considerações acerca de sua abordagem quanto às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

144. A princípio, não parece acertado que ato praticado no âmbito da administração, a exemplo da instauração da fase interna da tomada de contas especial, possa ter o condão de interromper o prazo prescricional<sup>64</sup>. **Ressalvada melhor apreciação da questão diante de caso concreto**, parece mais acertado que os marcos interruptivos<sup>65</sup> sejam operados única e tão somente por atos praticados pelo próprio Tribunal de Contas.

145. Cumpre ainda esclarecer que, a propósito da própria decisão no MS n. 32.201-DF, ocorre a interrupção da prescrição (e conseqüente reinício da contagem do prazo quinquenal) em

<sup>62</sup> Recurso Especial Repetitivo n. 1.115.078/RS (Rel. Ministro Castro Meira, DJe de 06/04/2010).

<sup>63</sup> No voto do relator originário: “180. Seria inócua a orientação jurisprudencial a ser firmada por este Tribunal de Contas, no sentido de que deve ser fixado o prazo de 5 (cinco) anos para a instauração de processo de conhecimento, a partir da violação do direito de interesse público, e, ao depois, eternizar o prazo final para a entrega da prestação jurisdicional instaurada.

181. Por esta razão, invocando o princípio constitucional-processual da razoável duração do processo, preceituado no inciso LXXXVIII do art. 5º da Carta Magna/1988, inserido pela EC n. 45/2004, bem como com substrato no princípio, não menos constitucional, da estabilidade das relações jurídicas em que o Estado esteja envolto, notadamente pela consonância que os julgados desta Corte devem guardar em relação às Decisões emanadas pelo Supremo Tribunal Federal, há que se fixar a adoção do instituto, dentro do processo de conhecimento instaurado no âmbito desta colenda Corte, da prescrição intercorrente, adotando-se, *ipsis verbis, mutatis mutandis*, o que previsto na Lei n. 9.873/1999”.

<sup>64</sup> No voto do relator originário: “216. Dessa maneira, na fase interna, tem-se como ato interruptivo dos prazos prescricionais os seguintes atos administrativos/processuais, a saber: i) o ato de instauração (art. 8º, caput, Lei Complementar n. 154/1996) da Tomada de Contas Especial (TCE) [...]”.

<sup>65</sup> Lei n. 9.873/1999. “Art. 2º. **Interrompe-se a prescrição da ação punitiva**: I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; III - pela decisão condenatória recorrível; IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

função de qualquer dos marcos indicados no art. 2º da Lei Federal n. 9.873/1999. Assim, por consectário, consumado o decurso de mais de cinco anos entre quaisquer das causas interruptivas, também incidirá a prescrição da pretensão<sup>66</sup>.

146. Quanto aos prazos suspensivos da prescrição<sup>67</sup>, o relator originário destacou a necessidade de adaptação daquelas regras à realidade deste Tribunal de Contas, implicando, **por exemplo**, na suspensão do prazo prescricional em razão da celebração de termo de ajustamento de gestão – o que não se altera pelo fato de que, em momento posterior à prolação do Acórdão n. 380/2017, uma de suas duas causas ter sido revogada<sup>68</sup>.

147. Além disto, tem-se como efeito da aplicação da Lei n. 9.873/1999 a prescrição decorrente da **paralisação imotivada** do processo por período superior a três anos – prazo que, em tempos de discussão acerca da razoável duração do processo, não se mostra desmedido.

148. Assim, corrobora-se o entendimento do relator originário de que devem possuir uma **carga axiológica mínima** as movimentações processuais capazes de afastar a incidência da prescrição intercorrente que decorre da paralisação do processo por mais de três anos<sup>69</sup>.

149. Firmados estes pressupostos, reafirma-se a posição desta relatoria no sentido de que está plenamente justificado que se **afaste a incidência** da Decisão Normativa n. 005/2016 **no presente caso concreto**, em razão dos **supervenientes** fundamentos jurídicos articulados pelo Acórdão n. 380/2017, assim justificando a aplicação por analogia da Lei Federal n. 9.873/1999, inclusive quanto a seus marcos interruptivos e suspensivos.

150. Dito isto, esta relatoria expressa convergência com o voto condutor do Acórdão n. 0380/2017, anuindo que ocorreu a paralisação do processo n. 1.215/2000 por três anos sem a prática de ato processual dotado de carga axiológica e, portanto, a prescrição intercorrente.

<sup>66</sup> Neste sentido: “ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO ÉTICO DISCIPLINAR. APLICAÇÃO DA LEI Nº 9.873/99 AOS PROCESSOS EM CURSO. PRESCRIÇÃO DA PUNIBILIDADE ADMINISTRATIVA. INOCORRÊNCIA. - A questão controvertida nos presentes autos cinge-se sobre a possibilidade de aplicação em Procedimento Ético Disciplinar, dos dispositivos atinentes à prescrição previstos na Lei nº 9.873/99 e na Resolução CFM nº 1.617/2001, editada com base na referida lei, uma vez que os fatos que ensejaram a instauração de tal Procedimento ocorreram antes da vigência da mencionada lei e conseqüente Resolução- A Lei nº 9.873/99, que disciplina a prescrição da pretensão punitiva na esfera administrativa, tem natureza processual e, portanto, deve ser aplicada aos processos administrativos em curso. Precedentes. - Verifica-se então que o processo administrativo teve início em maio/98, com apresentação de defesa prévia pelos impetrantes em 17.08.1998, o que ocasionou a primeira interrupção do prazo prescricional, sendo que em 08.03.2003 houve julgamento pela Câmara do Conselho Regional de Medicina, o que ocasionou nova interrupção do prazo prescricional, tendo sido proferido acórdão do Pleno do Tribunal Superior de Ética Médica do Conselho Federal de Medicina em 09.06.2005. - Desse modo, não há que se falar em prescrição no presente caso, uma vez que não houve o decurso de prazo superior a cinco anos entre a apresentação da defesa prévia e a data da decisão condenatória recorrível. - Apelação desprovida. (AMS 0018687-63.2005.4.03.6100/SP. TRF-3. Publicação em 11/03/2016)”.

<sup>67</sup> Ao tempo da prolação do acórdão combatido, tinha-se: “Art. 3º. Suspende-se a prescrição durante a vigência: I - dos compromissos de cessação ou de desempenho, respectivamente, previstos nos arts. 53 e 58 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994; II - do termo de compromisso de que trata o § 5º do caput do art. 11 da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e de que tratam o art. 12 ao art. 16 da Medida Provisória nº 784, de 7 de junho de 2017”.

<sup>68</sup> Pela Lei n. 13.506/2017, o inciso II foi revogado.

<sup>69</sup> No voto do relator originário: “230. Importa dizer que não se pode considerar, para efeito de incidência da prescrição intercorrente, os simples/singelos despachos de encaminhamentos entre os setores deste TCE/RO, com diminuta relevância jurídica, notadamente aqueles de impulso errático, meramente procrastinatórios, ou que não tenham o condão de impulsionar a marcha processual na forma regimental”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

151. Quanto à apuração da responsabilidade funcional de quem causar à paralisação imotivada do processo, suscitada pelo *Parquet* de Contas em face do § 1º do art. 1º da Lei Federal n. 9.873/1999<sup>70</sup>, entende-se que só poderá ocorrer diante de conduta dolosa ou culposa que der ensejo à prescrição em momento posterior à manifestação e confirmação por este colegiado da tese suscitada no Acórdão n. 380/2017<sup>71</sup>. Não cabendo, portanto, no presente caso.

152. Cumpre dizer que não devem ser imputadas responsabilidades por prescrições que decorram de deficiências do serviço (ausência de pessoal vs. excesso de demandas). Assim, a aplicação do art. 1º, § 1º, da Lei Federal n. 9.873/1999 pressupõe que a instância administrativa deste Tribunal de Contas realize ações (como mutirões, orientações e correições) visando mitigar riscos operacionais capazes de ensejar novos casos de prescrição intercorrente.

153. Dito isto, com as ressalvas e acréscimos interpretativos ora apresentados por esta relatoria, rejeita-se a questão de ordem, mantendo na íntegra os itens II e III do Acórdão n. 380/2017 que foram impugnados pelo *Parquet* de Contas no presente tópico.

### **IMPROPRIEDADES RELACIONADAS À PROCESSUALÍSTICA**

154. O *Parquet* de Contas questionou o encaminhamento processual conferido aos autos originários, sob **dois fundamentos**: de que o Incidente de Uniformização de Jurisprudência não seria cabível; e de que não estariam preenchidos os requisitos para edição de súmula.

155. Quanto ao **primeiro argumento**, os representantes ministeriais alegaram que o incidente processual previsto no art. 85-A do Regimento Interno deste Tribunal de Contas<sup>72</sup> pressupõe a existência de divergência entre deliberações originárias dos órgãos colegiados pleno ou fracionários deste órgão de controle, devendo ser suscitado mediante indicação dos processos e cotejo dos pontos dissonantes entre as decisões conflitantes.

156. Sustenta que, no caso concreto, não restou comprovada a existência de decisões originárias deste órgão de controle que divergiriam quanto ao tema da prescrição intercorrente, não foram indicados os respectivos processos ou realizado qualquer cotejo.

157. O **segundo argumento** advém da interpretação de que a edição de enunciado sumular não seria possível diante da ausência de jurisprudência firme relacionada aos preceitos

<sup>70</sup> Lei n. 9.873/1999. “Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. § 1º. Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso”.

<sup>71</sup> Até mesmo porque os efeitos da referida decisão encontram-se suspensos.

<sup>72</sup> RITC. “Art. 85-A. Poderá ser arguido por Conselheiro, Conselheiro-Substituto, Procurador do Ministério Público de Contas, responsável ou interessado, incidente de uniformização de jurisprudência, quando verificada **divergência em deliberações originárias do Tribunal Pleno ou das Câmaras**. Parágrafo único. Na arguição do incidente de uniformização de jurisprudência, deverão ser indicados expressamente pelo suscitante os processos nos quais tenham ocorrido as decisões divergentes e juntadas cópias das decisões, além de serem cotejados articuladamente os pontos dissonantes”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

jurídicos que sustentam a aplicação da prescrição intercorrente, a teor da processualística civil<sup>73</sup> e de uma correta interpretação do 85-C do Regimento Interno deste Tribunal de Contas<sup>74</sup>, que, por atecnia, teria deixado de estabelecer tal requisito.

158. Complementa alegando que a edição de enunciado sumular também não seria cabível em razão de que tal deliberação não poderia ter sido aprovada pelo quórum mínimo de três membros titulares deste Tribunal de Contas<sup>75</sup>. Diante da relevância da matéria, chega mesmo a defender que o enunciado sumular deveria ser firmado, preferencialmente, por deliberação de todos os membros titulares.

159. Todos estes argumentos foram ratificados no parecer ministerial conclusivo, mas foi acrescido que, em primeira análise, poder-se-ia concluir que fora atendido o requisito do quórum de maioria absoluta para prolação do Acórdão n. 0380/2017. Ponderou, contudo, que a edição de enunciado sumular decorrente de incidente de uniformização de jurisprudência deve representar o entendimento majoritário dos membros titulares deste Tribunal de Contas:

Veja-se que o Regimento Interno dessa Casa de Contas estatui que “será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização de jurisprudência” o julgamento, “quando tomado pelo voto da maioria absoluta dos membros que integram o Tribunal”.

Foi o que, a primeira vista, sucedeu na espécie, já que o Acórdão APL TC nº 380/2017 foi lavrado pela unanimidade dos membros dessa Corte de Contas. Assim, ao menos a princípio, haveria substrato normativo para o procedimento proposto pelo Conselheiro condutor do voto que resultou no Acórdão supracitado.

Nada obstante, entendo que o preceptivo legal acima transcrito deve ser interpretado restritivamente. É que a materialização de uma súmula, de que resulte precedente de uniformização de jurisprudência, é medida que deve representar, por sua relevância pacificadora de precedentes, entendimento majoritário dos membros titulares do Tribunal de Contas, o que não sucedeu na espécie.

Deveras, sendo 7 (sete) o número de Conselheiros que compõe o Plenário do Tribunal de Contas, para materialização a maioria absoluta, deveria haver comunhão de entendimento de ao menos 4 (quatro) Membros. In casu, 5 (cinco) deles se pronunciaram seguindo o Conselheiro Relator.

Ocorre que, desses 5 (cinco), 3 (três) eram Conselheiros Titulares e 2 (dois) eram Conselheiros Substitutos, já que os Conselheiros Paulo Curi Neto (impedido) e Valdivino Crispim de Souza não participaram da sessão, e o Conselheiro Benedito Antônio Alves, apesar de não ter sido substituído, alegou suspeição.

---

<sup>73</sup> CPC. “Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. § 1º. Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, **os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante**. § 2º. Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem **ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação**”.

<sup>74</sup> RITC. “Art. 85-C. O julgamento, tomado pelo voto da maioria absoluta dos membros que integram o Tribunal, será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização da jurisprudência”.

<sup>75</sup> Conforme registro em ata da sessão, ocorreu a ausência justificada do Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, a suspeição do Conselheiro Benedito Antônio Alves e o impedimento do Conselheiro Paulo Curi Neto.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Excluídos os Conselheiros Substitutos, remanesceriam apenas 3 (três) votos dos membros titulares do Tribunal de Contas, quórum insuficiente para a aprovação de Súmula e de precedente de uniformização de jurisprudência, dada a repercussão grandiosa do entendimento não só no âmbito da Corte de Contas, mas para a sociedade e o interesse público presente nesse tipo de decisão.

Saliente-se, quanto ao tema, que a finalidade da fixação de Súmula é exatamente pacificar posicionamento maciço dessa Corte de Contas Estadual, de forma a sedimentar julgados em relação ao qual existe entendimento sacramentado.

Um julgado tomado por apenas 3 (três) membros, estando ausentes Conselheiros em igual número, ou seja, por apenas metade dos julgadores (já que o Presidente não vota) não se presta, a toda prova, a tal desiderato, sendo passível de reforma a todo tempo, nos termos do art. 85-A do Regimento Interno, bastando para tanto decisão em sentido contrário de uma Câmara.

Lado outro, não se pode perder de vista que a alternância de jurisprudência do Tribunal de Contas, ou ainda, o cancelamento de enunciado sumular, depõe contra a credibilidade do órgão e de suas decisões, de modo que, por ausência de razoabilidade e quórum mínimo, e, por conseguinte, de supedâneo normativo, não deve ser sacramentada a Súmula proposta.

160. Há **convergência parcial** desta relatoria quanto aos argumentos suscitados.

161. O regulamento interno acerca do incidente de uniformização de jurisprudência tem o propósito de pacificar conflitos jurisprudenciais internos, pressupondo a existência de uma ou mais decisões sustentando posicionamentos incompatíveis entre si. O *Parquet* de Contas aduz que o incidente não seria aplicável, por não terem sido apresentadas pelo relator em qual ou quais decisões haveria divergências quanto à prescrição intercorrente.

162. Com efeito, para esta relatoria não existe dúvida de que os conflitos em relação à prescrição da pretensão punitiva, inclusive em sua modalidade intercorrente, todos eles, foram resolvidos por ocasião da edição da Decisão Normativa n. 005/2016. Inclusive, o próprio relator originário informa em seu voto<sup>76</sup> que a totalidade dos membros deste Tribunal de Contas estavam a aplicar o precedente sem quaisquer ressalvas.

163. Porém, ainda que o relator originário de fato não tenha apresentado quais as decisões conflitantes sobre a matéria, no caso concreto existia risco potencial de conflito interno passível de resolução e, portanto, cabia o incidente de uniformização.

164. Possível interpretar, por aplicação subsidiária das regras processuais cíveis, que o incidente de uniformização de jurisprudência não necessariamente será arguido em face de conflito interno prévio. Poderá ser utilizado com viés **preventivo**, a fim de evitar a ocorrência de **divergência**

---

<sup>76</sup> No voto do relator originário: “118. Salienta-se que, a hodierna jurisprudência deste TCE/RO, em razão do precedente persuasivo em testilha e, notadamente, em respeito ao Princípio da Colegialidade, tem, rigorosamente, observado os preceitos normativos veiculados na precitada Decisão Normativa, a qual teve o importante e árduo múnus de uniformizar a controvérsia jurisprudencial na esfera deste Tribunal, harmonizando os princípios constitucionais da segurança jurídica, da isonomia, da proteção da confiança, da razoável duração do processo e da prescritibilidade com os princípios constitucionais da supremacia do interesse público, da indisponibilidade do interesse público e da prestação de contas da Administração Pública”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**jurisprudencial** em face de relevante questão de direito – um risco que se tornou iminente com a prolação da decisão do Supremo Tribunal Federal no MS n. 32.201-DF.

165. Tal inteligência deriva da existência de previsão expressa do caráter preventivo<sup>77</sup> do Incidente de Assunção de Competência, previsto no art. 947 do Novo Código de Processo Civil. Isto porque o IAC é tido como espécie de *substituto* do antigo Incidente de Uniformização de Jurisprudência – instituído pelo art. 476 e ss. do revogado Código de Processo Civil de 1973 e ainda hoje previsto no art. 85-A e ss. do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

166. Aplicada subsidiariamente a regra do art. 947, § 1º, do NCPC, deve-se admitir a arguição do incidente de uniformização de jurisprudência realizada pelo Acórdão n. 0380/2017, mesmo sem a existência de conflito interno prévio, eis que presente uma questão de direito sobre a qual pairava risco iminente de conflito jurisprudencial – motivado, especificamente na hipótese, pela prolação do precedente persuasivo do MS n. 32.201-DF.

167. Assim, diverge-se do Ministério Público de Contas especificamente quanto ao não cabimento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência, passível de ser classificado na hipótese como de caráter preventivo.

168. De toda sorte, converge-se com o *Parquet* de Contas na interpretação de que não foi atendido requisito intrínseco ao art. 85-C do Regimento Interno para que, do julgamento do incidente, resultasse a elaboração de enunciado sumular.

169. O art. 85-C do Regimento Interno estabelece que o julgamento do incidente de uniformização de jurisprudência deverá ter como resultado a edição de **súmula** e constituição de precedente. O único requisito expressamente estabelecido no regimento interno desta casa para a edição da súmula e a formação o precedente refere-se ao quórum de votação, texto que segue à risca disposição do revogado Código de Processo Civil de 1973<sup>78</sup>.

170. Ocorre que a decisão que resultou do julgamento do incidente de uniformização inaugurou um novo entendimento sobre o tema da prescrição, de modo que não existe no âmbito deste Tribunal de Contas **conjunto de decisões reiteradas e predominantes** – a toda evidência, pressuposto pelo próprio conceito de jurisprudência. Inexistindo tal jurisprudência, não existe enunciado a ser dela extraído, afastando por completo o próprio conceito de súmula.

171. Esta é a interpretação que a doutrina já havia conferido ao revogado art. 479 do Código de Processo Civil de 1973, sendo que, no atual Código Processual Civil, há expressa dicção de que os enunciados de súmula corresponderão à **jurisprudência dominante** e devem se ater às situações fáticas dos precedentes que motivaram a sua criação – circunstâncias impossíveis de serem atendidas neste caso, dada a inovação trazida pelo Acórdão n. 0380/2017.

172. Este argumento, *de per si*, nulifica o item VI do aludido acórdão.

<sup>77</sup> CPC. “Art. 947. É admissível a assunção de competência quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos. [...] § 4º. **Aplica-se o disposto neste artigo quando ocorrer relevante questão de direito a respeito da qual seja conveniente a prevenção ou a composição de divergência entre câmaras ou turmas do tribunal**”.

<sup>78</sup> Código de Processo Civil de 1973. “Art. 479. “O julgamento, tomado pelo voto da maioria absoluta dos membros que integram o tribunal, será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização da jurisprudência”.

Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

173. Quanto ao quórum de aprovação, esta relatoria tem firme posicionamento de que a existência de previsão legal e constitucional para composição de quórum de votação com a presença de Conselheiros-Substitutos **afasta a interpretação** de que a formação de precedente de uniformização de jurisprudência e enunciado sumular só poderá ser submetido a deliberação da maioria absoluta dos membros titulares deste Tribunal de Contas.

174. Isto implica na conclusão de que o Acórdão n. 0380/2017 é formalmente **hígido** no que diz com o precedente de uniformização de jurisprudência – visto que a súmula não poderia ser editada, por não estar respaldada em decisões reiteradas sobre o mesmo tema. Assim, tem-se que o precedente decorrente do incidente de uniformização é válido e está apto a irradiar efeitos vinculantes a todas as instâncias inferiores ao colegiado pleno.

175. Sem embargo, neste caso concreto, especialmente diante da polêmica envolta ao tema da prescrição intercorrente, a razão parece assistir ao *Parquet* de Contas quando afirma que existe risco potencial à segurança jurídica gerado pela determinação, por deliberação de três membros titulares, de fixação de nova tese e revogação da Decisão Normativa n. 005/2016 – a qual fora tomada por voto da totalidade dos membros titulares deste Tribunal de Contas.

176. Assim, em juízo de precaução e ponderação, com o intuito, principalmente, de **garantir a estabilidade da jurisprudência deste Tribunal de Contas** – o que, de mais a mais, é dever deste colegiado<sup>79</sup> –, esta relatoria aproveita a oportunidade para concitar os membros titulares com assento na presente sessão a **ratificarem** integralmente e, assim, **legitimarem** a tese fixada por intermédio do Acórdão n. 0380/2017.

177. Resolvidas estas questões, repita-se que, tendo em vista o efeito vinculante do Acórdão n. 0380/2017, todas as instâncias inferiores ao colegiado pleno devem ater-se a seu conteúdo quando da verificação da higidez da instrução processual. Para auxiliar nesta tarefa, é recomendável a edição de **decisão normativa**, conforme disposto no art. 173, III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas<sup>80</sup>.

178. Por fim, quanto ao pedido formulado no parecer ministerial conclusivo para que, prevalecendo o Acórdão n. 380/2017, sejam **modulados os seus efeitos**, a fim de que o novo precedente não tivesse o condão de desconstituir julgados pretéritos, tenho que tal modulação não seria sequer necessária na presente oportunidade, eis que os efeitos prospectivos da alteração do precedente foram sustentados na própria decisão combatida.

179. Primeiramente, tem-se que restou consignado do voto do relator originário que deveria haver a revogação do precedente anterior, o que, de regra, tem **efeitos para o futuro**.

180. Ainda que assim não fosse, esta relatoria está convicta de que o precedente do Acórdão n. 0380/2017 deve ser aplicado apenas aos processos em curso e recursos pendentes de julgamento, não podendo atingir responsabilidades imputadas em decisão sobre a qual se operou a preclusão ou o trânsito em julgado sob a égide do Acórdão Plenário n. 053, de 10/03/2005 ou da Decisão Normativa n. 005/2016, publicada em 29/09/2016.

<sup>79</sup> CPC. “Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”.

<sup>80</sup> RITC. “Art. 173. As deliberações do Plenário e, no que couber, das Câmaras, terão a forma de: [...] III – Decisão Normativa, quando se tratar de fixação de critério ou orientação, e não se justificar a expedição de Instrução Normativa ou Resolução”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

181. Trata-se de decorrência da **regra geral** de efeitos prospectivos da alteração do precedente, amplamente defendida<sup>81</sup> em interpretação de disposição legal<sup>82</sup>, posição aplicável ao presente no caso concreto em razão, como passo a expor.

182. Como visto, em geral defende-se a irretroatividade do precedente, que não pode atingir casos já apreciados<sup>83</sup>. Porém, mesmo entre quem defende a eficácia retroativa como regra, sustenta-se que fundamentação bastante pode conferir eficácia prospectiva à alteração<sup>84</sup>.

183. No caso concreto, esta relatoria entende que a revogação do precedente deve ter efeitos prospectivos porque (i) é possível verificar momento específico e certo da mudança de entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas sobre a prescrição; e (ii) os precedentes anteriores foram modificados em decorrência de evolução jurisprudencial, compreendendo-se que as teses revogadas eram **razoáveis** e compatíveis com o contexto em que foram firmadas.

184. A superveniência do julgamento do MS n. 32.201-DF de certo lançou novas luzes e motivou a revisão da posição anterior. Porém, a revogação deve se projetar para o futuro (*ex nunc*), preservando o interesse público imanente à manutenção das sanções aplicadas nas decisões proferidas nas inúmeras fiscalizações julgadas sob a égide Acórdão Plenário n. 053, de 10/03/2005 e da Decisão Normativa n. 005/2016, publicada em 29/09/2016.

185. Assim, diga-se que o novo precedente atingirá o caso concreto<sup>85</sup>, os processos em curso e os recursos pendentes de julgamento, não atingindo sanções aplicadas em decisões sobre as quais já se operou a preclusão ou o trânsito em julgado e que tenham seguido as regras de prescrição previstas nos precedentes revogados. **Fica vedado** o reconhecimento de prescrição em recurso de revisão ou direito de petição com fundamento no novo precedente.

<sup>81</sup> Cf. Enunciado 55 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: “Pelos pressupostos do § 3º do art. 927, a modificação do precedente tem, como regra, eficácia temporal prospectiva. No entanto, pode haver modulação temporal, no caso concreto”.

<sup>82</sup> CPC. “Art. 927. [...] § 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica”.

<sup>83</sup> “Conforme ensina a melhor doutrina, a vinculação da superação dos entendimentos consagrados pelos tribunais ao princípio da irretroatividade é decorrente atuação dos princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva [Nery Jr. Boa-fé., p. 95]” (Daniel Amorim Assumpção Neves. Manual de Direito Processual Civil. Volume Único., Salvador: Juspodivm, 2017, p. 1.412).

<sup>84</sup> “Em regra, a eficácia temporal do precedente é retroativa [com mais vagar, sobre o tema, com as devidas indicações da polêmica doutrinária existente no Brasil acerca de qual seria a regra na eficácia retroativa na revogação de precedentes, cf. PEIXOTO, Ravi. A modulação da eficácia temporal na revogação de precedentes: uma análise a partir da segurança jurídica e da confiança legítima, cit., p. 183-187]. Há de se perceber que a revogação de um precedente não pode ser equiparada à revogação de uma lei por outra, uma vez que: a) no caso da legislação, sempre há, no mínimo, um momento certo, em que se percebe a mudança no texto normativo; no caso do precedente, podem existir diversos fatores que tenham minado a confiança no precedente; b) a imposição da regra da irretroatividade para os textos normativos decorre de uma restrição ao caráter discricionário do texto normativo; a decisão jurisdicional, por sua vez, depende de uma rigorosa argumentação, que pode demonstrar o erro na decisão anterior e a existência de elementos que imponham a não confiabilidade no precedente revogado. **Isso não significa que a revogação prospectiva se torne algo completamente excepcional, mas tão somente exige uma fundamentação justificada para tanto, tornando-se mais um elemento que imponha a estabilidade da jurisprudência**” (Fredie Didier Jr. Curso de Direito Processual Civil. Volume 2. 11ª Edição. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 513).

<sup>85</sup> Até mesmo para prestigiar a parte que, legitimamente, compareceu perante este Tribunal de Contas para provocar o debate acerca da questão em pauta.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

186. É dizer que um eventual reconhecimento de prescrição após a consumação da preclusão (consumativa para o juízo ou temporal para o responsável) ou o trânsito em julgado, de ofício ou por requerimento das partes ou do órgão ministerial, somente poderá ocorrer se atendidos os limites formais, materiais e temporais da Decisão n. 48/2012 e se não houver sido atendido o regime de prescrição previsto nos precedentes vigentes ao tempo do julgamento<sup>86</sup>.

187. Portanto, esta relatoria propõe que se acolha parcialmente a questão de ordem suscitada pelo Ministério Público de Contas para anular o item VI do Acórdão n. 0380/2017, no ponto em que determina a elaboração de enunciado sumular; concita à ratificação da tese fixada pelo Acórdão n. 0380/2017; propõe a edição de decisão normativa para servir de orientação às unidades internas deste Tribunal de Contas; e delimita que a tese do novo precedente somente será aplicável aos processos em curso e aos recursos pendentes de julgamento.

188. Pelo exposto, submeto à deliberação deste Plenário o seguinte voto:

I – Não conhecer o recurso de reconsideração ofertado pelo Ministério Público de Contas, eis que não preenchido o pressuposto recursal do cabimento, dada a irrecorribilidade de decisões que, após o trânsito em julgado ou a preclusão da decisão final do processo, vierem a apreciar a prescrição ou matérias de ordem pública relacionadas à fase de conhecimento;

II – Converter a irresignação ministerial em petição, tendo em vista a alegação de que novas questões de ordem teriam sido provocadas pela decisão impugnada e a obediência aos limites formais, materiais e temporais da Decisão Plenária n. 48/2012;

III – Rejeitar a questão de ordem pública relativa à não incidência da prescrição intercorrente, pelos fundamentos articulados neste voto;

IV – Acolher em parte a questão de ordem pública relativa à processualística adotada, pelos fundamentos articulados no presente voto, especificamente para considerar nulo o item VI do Acórdão n. 380/2017, dada a impossibilidade de edição de enunciado sumular;

V – Ratificar a tese fixada pelo Acórdão n. 380/2017, para garantir estabilidade à jurisprudência deste Tribunal de Contas, a teor do que dispõe o art. 926 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária;

VI – Esclarecer que o precedente fixado pelo Acórdão n. 380/2017 tem efeitos prospectivos, preservando-se as decisões que tenham sido proferidas em conformidade com os precedentes superados, de modo que:

a) o precedente fixado pelo Acórdão n. 380/2017 incidirá sobre o caso concreto articulado no processo n. 1.449/2016, sobre os processos cuja instrução atualmente esteja em curso e sobre os recursos pendentes de julgamento com exame de admissibilidade positivo;

b) o precedente fixado pelo Acórdão n. 380/2017, extraordinariamente, poderá ser aplicado (de ofício pelo relator ou por requerimento dos interessados e do Ministério Público de Contas) aos processos que tenham sido julgados a partir de 17/08/2017 (data de julgamento do processo n. 1.449/2016) e cujas decisões sejam com ele incompatíveis, devendo sempre ser observados pelos julgadores o atendimento aos limites formais, materiais e temporais estabelecidos no Acórdão Plenário n. 48/2012<sup>87</sup>;

<sup>86</sup> Acórdão Plenário n. 053/2005, revogado pela Decisão Normativa n. 005/2016, publicada em 29/09/2016.

<sup>87</sup> Decisão deste Tribunal de Contas que fixou os parâmetros para análise de matérias da fase de conhecimento após a preclusão da decisão final do processo, quais sejam: alegação de matéria de ordem pública (limite material), reconhecida Acórdão APL-TC 00075/18 referente ao processo 03682/17



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

c) o precedente fixado pelo Acórdão n. 380/2017 não incidirá sobre as decisões que tenham sido proferidas em momento anterior a 17/08/2017 (data de julgamento do processo n. 1.449/2016) e, eventualmente, estejam preclusas ou transitadas em julgado, assim vedando-se aos respectivos julgadores a aplicação do novo precedente em sede de recurso de revisão ou petições residuais com o intuito de reconhecer a prescrição das sanções que tenham sido aplicadas nestas decisões;

d) os precedentes fixados pelo Acórdão Plenário n. 053/2005<sup>88</sup> ou pela Decisão Normativa n. 005/2016 continuarão a servir de parâmetro para reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas quanto a sanções aplicadas em momento anterior a 17/08/2017 (data de julgamento do processo n. 1.446/2016), especificamente para a hipótese de estes precedentes não terem sido corretamente aplicados pelos órgãos julgadores em decisões anteriores a 17/08/2017, persistindo a necessidade de avaliar o atendimento aos limites formais, materiais e temporais estabelecidos no Acórdão Plenário n. 48/2012<sup>89</sup>;

VII – Determinar à Presidência, com fundamento no art. 173, III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, que instaure processo tendente à edição de decisão normativa sobre a matéria debatida nos presentes autos, tomando como parâmetros o conteúdo indicado no item VI do Acórdão n. 380/2017 e o esclarecimento indicado no item VI desta decisão;

VIII – Publique-se, dando-se ciência aos interessados listados no cabeçalho deste voto;

IX – Intime-se o Ministério Público de Contas, por ofício; e

X – Ao final, apensar estes autos, bem como o processo n. 1.449/2016, ao processo principal n. 1.215/2000, após retornando-os a este gabinete com a máxima celeridade, para continuidade do exame do processo n. 4.110/2017, ainda pendente de julgamento.

Cumpra o Departamento do Pleno.

---

de ofício ou mediante requerimento das pessoas legitimamente interessadas (limite formal), nos 05 anos do prazo prescricional da pretensão judicial de desconstituição do ato estatal e/ou do recurso de revisão (limite temporal).

<sup>88</sup> Decisão que estabelecia a aplicação da regra geral de prescrição do Código Civil.

<sup>89</sup> Decisão deste Tribunal de Contas que fixou os parâmetros para análise de matérias da fase de conhecimento após a preclusão da decisão final do processo, quais sejam: alegação de matéria de ordem pública (limite material), reconhecida de ofício ou mediante requerimento das pessoas legitimamente interessadas (limite formal), nos 05 anos do prazo prescricional da pretensão judicial de desconstituição do ato estatal e/ou do recurso de revisão (limite temporal).

Em 22 de Março de 2018



EDILSON DE SOUSA SILVA  
PRESIDENTE



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE  
RELATOR