



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA,
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA,**

Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
Documento 11744/17 Data:14/09/2017 13:59

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE**

Interessado: **MINISTÉRIO PÚBLICO DE
CONTAS DO ESTADO D**

Interpõe Recurso de Reconsideração em face
do Acórdão APL TC nº 380/2017. Processo n

Ref. ao proc. n.: 1449/2016 - TCE-RO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO**, por seus Procuradores de Contas infra-assinados, no exercício de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda e fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus Municípios, assim como fundado nas disposições contidas nos artigos 31, inciso I, e 32, da Lei Complementar nº 154/96, bem como nos artigos 89, inciso I, e 93 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, vem respeitosamente perante Vossa Excelência interpor o presente **RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO** em face do Acórdão APL-TC nº 380/2017, de relatoria do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, exarado pelo Plenário da Corte de Contas em 17.08.2017, nos Autos n. 1449/2016-TCE-RO, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

1. DA ADMISSIBILIDADE RECURSAL:

Preambularmente, há que se asseverar que a irresignação ora interposta preenche os pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade recursais estabelecidos pelo ordenamento jurídico de regência, conforme adiante demonstrado.

De plano, no que se reporta ao cabimento do Recurso de Reconsideração ora interposto, infere-se que seu enquadramento é adequado à obtenção da reforma do *decisum* combatido, pois, consoante o que dispõe o artigo 31, inciso I, da Lei Complementar n° 154/1996, "*da decisão proferida em processo de tomada ou prestação de contas cabem recursos de: I - reconsideração; (...)*".

Considerando que os fatos e fundamentos jurídicos referem-se, à miúdo, à revisão da sanção pecuniária imposta pelo Acórdão n° 035/2016 - 2ª Câmara, prolatado no bojo do Processo n° 1.215/2000-TCE/RO, que julgou a Prestação de Contas da Casa Civil do Estado de Rondônia referente ao exercício de 1999, é certo que o **Recurso de Reconsideração é o meio recursal idôneo para impugnar o Acórdão n° 380/2017-Pleno**, estando presente, da mesma forma, a taxatividade.

Quanto ao **processamento** do presente recurso, é certo que será regido pelo artigo 32, da Lei Complementar n° 154/96.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Da mesma forma, é inequívoca a legitimidade recursal do Ministério Público de Contas para interpor o presente recurso, conforme o disposto no artigo 80, inciso IV, da Lei Complementar n° 154/96:

"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."

Ainda, está presente o interesse de agir, diante da desarmonia entre o posicionamento firmado no Parecer Ministerial n° 1166/2016-GPETV e o Acórdão proferido, bem como em razão dos fundamentos jurídicos que adiante serão esposados, daí a razão da interposição do presente meio de impugnação.

Quanto à tempestividade, o artigo 32 da Lei Complementar n° 154/96 estabelece o **prazo de 15 dias** para a impugnação de decisão por meio de Recurso de Reconsideração. Tal prazo tem sua contagem iniciada, quanto ao Ministério Público de Contas, a partir da ciência inequívoca do *Parquet* em relação à decisão prolatada. Tal cientificação, nos termos do artigo 30, § 10, do Regimento Interno da Corte de Contas, se dá pessoalmente. A saber:

"A intimação do Ministério Público de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Assim sendo, o termo *a quo* do prazo recursal inicia-se, para o MPC, a partir da intimação pessoal do teor do acórdão recorrido.

In casu, a intimação pessoal do MPC acerca do Acórdão n° 380/2017-Pleno se deu em **04.09.2017**, conforme evidenciado pelos arquivos eletrônicos contidos no sistema Gedoc. Assim, com base na aplicação das normas regimentais incidentes à matéria, **este Recorrente teria até o dia 19.09.2017 para interpor, tempestivamente, o presente recurso.**

Considerando que a interposição do presente Recurso de Reconsideração se dá em 14.09.2017, dentro, portanto, do prazo legal, está cumprida a tempestividade.

Ainda que fosse injustificadamente desconsiderada a prerrogativa ministerial de intimação pessoal e, por hipótese, fossem aplicadas as regras gerais de contagem de prazos inculpidas no art. 97, IV, do Regimento Interno, já seria o Recurso de Reconsideração tempestivo, haja vista que o Acórdão recorrido foi publicado no D.O.e-TCE/RO n. 1462, de 29 de agosto de 2017, considerando como data da publicação o dia 30 de agosto de 2017, o que importa dizer que a contagem do prazo teria começado no dia 31 de agosto de 2017 e ultimar-se-ia em 14.09.2017.

Por fim, salienta-se a inexistência de fato extintivo, impeditivo ou modificativo do direito de recorrer.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Desse modo, é inconteste que estão satisfeitos os pressupostos recursais, razão pela qual este Ministério Público de Contas postula pelo conhecimento do Recurso de Reconsideração ora interposto, impondo-se a apreciação do mérito do pedido.

2. DO MÉRITO:

De plano, há que se asseverar que o presente Recurso de Reconsideração se dá em face do Acórdão n° 380/2017-Pleno, proferido no Processo n° 1.449/2016, tendo este sido instaurado como Direito de Petição, interposto na Corte de Contas como meio de irresignação em relação ao Acórdão n° 035/2016 - 2ª Câmara, prolatado no bojo dos Autos n° 1.215/2000-TCE/RO, que é o processo originário, referente à Prestação de Contas da Casa Civil do Estado de Rondônia, referente ao exercício de 1999.

Considerando que tal trâmite pode parecer confuso, à primeira vista, e a fim de aniquilar qualquer eventual equívoco relacionado aos fatos e ao histórico processual travado no presente caso, se faz imprescindível abordar, de maneira breve, porém minudente, a sequência processual e as circunstâncias jurídicas que culminaram na atual peça recursal.

2.1. HISTÓRICO PROCESSUAL:

- **Do Processo n° 1.215/2000:**

A *priori*, foi instaurado neste egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia o Processo n° 1.215/2000-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

TCE/RO relativo à Prestação de Contas da Casa Civil do Estado de Rondônia, exercício de 1999.

Diante de diversas irregularidades evidenciadas naqueles autos - Processo nº 1.215/2000, o insigne Relator prolatou Despacho de Definição de Responsabilidade, individualizando a responsabilidade do senhor **Eudes Marques Lustosa**, então Chefe da Casa Civil, em 21.07.2000 (fls. 422/423), sendo ele notificado e citado das irregularidades que lhe foram imputadas em 17.08.2000 (fls. 428/430423), tendo apresentado sua defesa em 31.08.2000 (fls. 437/440).

Após nova análise técnica incidente aos Autos nº 1.215/2000-TCE/RO, foi prolatado novo Despacho de Definição de Responsabilidade em 13.10.2004 (fls. 1024/1025), com subsequente notificação do responsável em 28.10.2004 (fl. 1026), que apresentou defesa em 12.11.2004 (fls. 1096/1097), analisada derradeiramente pela Unidade Instrutiva em 29.04.2009 (fls. 1104/1116), tendo o Ministério Público de Contas se manifestado meritoriamente em 22.06.2009 (fls. 1124/1138).

Posteriormente, sobreveio aos autos *novel* análise técnica em 30/09/2009 (fls. 1143/1157), que culminou em novo DDR em 26/10/2009 (fls. 1159/1160).

Realizada a necessária instrução técnica (fls. 1216/1225) e nova manifestação do *Parquet* de Contas (fls. 1232/1240), o feito foi relatado pelo Exmo. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra (fls. 1267/1292) e julgado em sessão da Segunda Câmara da Corte de Contas em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

03/02/2016, quando se decidiu pela aplicação da multa, dentro outros, ao Interessado Eudes Marques Lustosa, conforme o Acórdão nº 035/2016 - 2ª Câmara. A saber, o acórdão foi proferido nos seguintes termos:

ACÓRDÃO N° 035/2016 - 2ª CÂMARA

(...)

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\$**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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; (...)."

O referido acórdão foi publicado no D.O.e-TCE/RO n. 1106, de 10 de março de 2016, considerando como data da publicação o dia 11 de março de 2016.

A partir deste julgado, um dos responsáveis elencados, o senhor José de Almeida Júnior¹, interpôs, tempestivamente (em 28.03.2016), Recurso de Reconsideração, dando origem ao Processo n. 1.044/2016-TCE/RO.

Noutro giro, diante da perda do prazo recursal para apresentar irresignação em relação ao acórdão supra, o senhor **Eudes Marques Lustosa** interpôs Direito de Petição na Corte de Contas, em 18.04.2016, que originou o Processo n° 1.449/2016.

- **Do Processo n° 1.449/2016:**

Como já mencionado acima, apresentando irresignação (intempestiva) quanto ao édito condenatório proferido no bojo do Processo n° 1.215/2000, o senhor **Eudes Marques Lustosa** interpôs Direito de Petição em 18.04.2016, que fora autuado na Corte de Contas sob o n° 1.449/2016, arguindo ter ocorrido prescrição em relação aos fatos que originaram a pena de multa a ele imposta.

¹ Chefe da Casa Civil no período de 1º de janeiro a 15 de outubro de 1998.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

O Ministério Público de Contas se manifestou em 16.12.2016, por meio do Parecer Ministerial nº 1.166/2016-GPETV, tendo alertado, na ocasião, que o conhecimento do Direito de Petição se fazia necessário, exclusivamente em razão de tratar-se de matéria de ordem pública, qual seja, a prescrição. No mérito, o Parquet de Contas salientou que a negativa de provimento era a medida justa e adequada ao caso, tendo em vista a ausência de configuração do fenômeno da prescrição intercorrente em relação ao Processo nº 1.215/2000-TCE/RO, sobretudo, diante da ausência de previsão legal.

Seguindo o trâmite procedimental, o referido processo foi incluído na Pauta de Julgamento da Segunda Câmara do dia 05.04.2017, contudo, foi retirado de pauta para ser julgado pelo Plenário da Corte de Contas, diante da relevância da matéria.

Por conseguinte, após o processo ter sido incluído e retirado da pauta do Plenário algumas vezes², foi finalmente julgado, ocasião em que o Acórdão APL-TC nº 380/2017, de relatoria do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, foi exarado na sessão realizada em 17.08.2017.

Na referida decisão, os Conselheiros presentes na sessão acolheram, na íntegra, o voto proferido pelo nobre Conselheiro Relator que, em suma, salientou o não conhecimento do direito de petição e, contrariamente, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

necessidade de exame do mérito em razão de tratar-se de matéria de ordem pública. No mérito, suscitou o instituto do incidente de uniformização de jurisprudência e decidiu pelo reconhecimento da prescrição intercorrente por analogia *legis*, utilizando-se como parâmetro a Lei Federal nº 9.873/1999, com a consequente anulação do item VII do Acórdão nº 035/2016-2016.

É em relação a este derradeiro julgado que se interpõe o presente Recurso de Reconsideração, a fim de que seja reformado o Acórdão APL-TC nº 380/2017, proferido no Processo nº 1.449/2016-TCE/RO, e mantidos os efeitos do Acórdão nº 035/2016 - 2ª Câmara, prolatado no bojo do Processo nº 1.215/2000-TCE/RO.

2.2. DAS RAZÕES RECURSAIS:

Superadas as questões preliminares e cumprida a demonstração do histórico processual, **destacam-se os pontos de inconformismo com o Acórdão nº 380/2017 que estão sendo impugnados pelo presente recurso, para fins da máxima *tantum devolutum quantum apelatum*:**

ACÓRDÃO APL-TC nº 380/2017

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 - (...)³;

II - **ATENTO** a proeminência do tema *subjaz*, a despeito de **NÃO CONHECER** o Direito de Petição aforado, **CONHEÇO** a irresignação, de ofício, como

² Como se pode constatar a partir do trâmite processual disponibilizado no sistema Pce.

³ O aludido item da decisão não é objeto de impugnação no presente Recurso de Reconsideração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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, **consustanciada 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, axiologicamente², estes ficaram paralisados por mais de 4 (quatro) anos, visto que o último marco interruptivo foi em 10.1.2005 - 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 jurígenos 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 - (...)⁴;

V - **RECONHECER**, com espeque 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-TCER 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**,

⁴ O aludido item da decisão não é objeto de impugnação no presente Recurso de Reconsideração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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 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 rege-se 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:**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

- a) (...)⁵;
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;
(...).

Estes são os pontos de contrariedade com os quais o Ministério Público de Contas se insurge, tendo em vista as razões já apontadas no Parecer Ministerial n° 1.166/2016-GPETV, bem como diante de todos os fundamentos jurídicos que adiante serão expostos.

Para efeito de exposição das razões recursais, os motivos de irresignação serão divididos em 02 blocos, sendo o Bloco A alusivo aos itens II e III do acórdão, e o Bloco B, referente aos itens V, VI e VII, "b" da aludida decisão.

BLOCO A - DA NÃO INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE AO PRESENTE CASO:

Ab initio, impende tratar acerca do instituto da Prescrição Intercorrente, que é o objeto do processo submetido a juízo. Nesse passo, o acórdão recorrido revoga penalidade aplicada em sede de Prestação de Contas, ao argumento de ter ocorrido prescrição intercorrente. A saber:

ACÓRDÃO APL-TC n° 380/2017

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

⁵ O aludido item da decisão não é objeto de impugnação no presente Recurso de Reconsideração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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, axiologicamente², estes ficaram paralisados por mais de 4 (quatro) anos, visto que o último marco interruptivo foi em 10.1.2005 - 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 jurígenos 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; (...).

Pelos motivos adiante destacados, o Ministério Público ressalta **não ser aplicável ao caso a prescrição intercorrente**, impugnando-se especificamente cada fundamento utilizado pela decisão combatida.

Passa-se, portanto, à impugnação específica dos fundamentos decisórios.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

A - I: Não Incidência da Prescrição Intercorrente no Presente Caso - OMISSÃO LEGISLATIVA NO ESTADO DE RONDÔNIA:

Como primeiro fundamento jurídico que motiva o presente Recurso de Reconsideração, há a **impugnação do Acórdão n° 380/2017, no ponto em que reconhece, indevidamente, o instituto da Prescrição Intercorrente ao presente caso.**

Isso porque, de acordo com o ordenamento jurídico vigente e, tomando como postulado as regras constitucionais dotadas de supremacia jurídica, **os prazos de prescrição - daí incluída a prescrição intercorrente ora tratada - só podem ser estabelecidos por lei e, no âmbito do Estado de Rondônia, não há previsão legal que disponha acerca da prescrição intercorrente.**

Deveras, a Constituição da República Federativa do Brasil é clara em determinar que, acerca da prescrição no âmbito dos processos da Administração Pública Direta e Indireta, é necessário que lei fixe o prazo prescricional, não sendo permitindo que tal instituto seja aplicado sem respaldo normativo. A saber:

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

(...).

§ 5° 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

O dispositivo constitucional veicula duas normas: uma relacionada à reparação de dano ao erário, e a outra, constante na parte inaugural do § 5º, relacionada à sanção por ato ilícito, que é que a ora se refere. Por esta norma, cabe à lei ordinária fixar os prazos prescricionais, sendo reservado ao campo de conformação do legislador infraconstitucional o estabelecimento de prazos de prescrição.

De acordo com a norma constitucional acima, quanto à responsabilização de agentes públicos ou privados em face do Poder Público, haverá a incidência de prescrição desde que se tenha prazo instituído por meio de lei. Nesse aspecto, a Constituição da República é indubitável, ao impor à reserva legislativa a regulamentação de prazo para que o direito de sancionar atos ilícitos ao erário seja atingindo pelos efeitos prejudiciais do tempo.

Conforme explicitado pelo próprio texto constitucional, exatamente por implicar a perda de determinado direito público - o de perquirir a responsabilização frente a ilícitos que atingem o erário - pela inércia do titular, somente a norma jurídica pode estabelecer os casos e os prazos prescricionais.

Ainda, no âmbito dos Tribunais de Contas, a Constituição da República não trouxe regras de prescrição, nem de prescrição intercorrente, limitadoras das atribuições fiscalizatórias e sancionatórias do tribunal de contas. Tampouco fez o legislador ordinário estadual, ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

estatuir a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (Lei Complementar n° 154/1996).

Diante da omissão legislativa no Estado de Rondônia a dispor quanto à prescrição intercorrente, bem como à omissão de norma legal relacionada à prescrição intercorrente na atuação de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, infere-se a **inexistência legal de tal instituto** no âmbito do Estado de Rondônia e, portanto, a impossibilidade jurídica de aplicação de normas estaduais.

Importa ressaltar que foi editada, no Estado de Rondônia, a **Lei Estadual n° 3.830/2016, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de Rondônia**, oportunidade em que o Legislativo estadual deixou de regulamentar qualquer aspecto atinente à prescrição.

Poder-se-ia argumentar ser pertinente a aplicação da Segurança Jurídica, para fulminar o Direito Público da Corte de Contas de aplicar as sanções decorrentes dos ilícitos evidenciadas no processo de Prestação de Contas, considerando que se trata de princípio acolhido implicitamente pela Carta Magna, e que tem o tempo como fator fundamental para a estabilização das relações sociais e para manutenção do convívio das pessoas em comunidade. Contudo, a Segurança Jurídica não se sobrepõe à necessidade de lei para o reconhecimento da prescrição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Deveras, o tempo somente ganha relevância jurídica no momento em que o próprio ordenamento delimita sua função e estabelece as consequências que devem advir do decurso do prazo previsto. Ainda que o fator tempo seja essencial para se alcançar a segurança jurídica, é imprescindível que as normas delimitem expressamente como o tempo irá agir no ordenamento. Nesse diapasão, a prescrição (sobretudo a intercorrente), para ocorrer, necessita estar expressamente prevista em lei, nos termos do que dispõe o artigo 37, § 5º, primeira parte, da Constituição Federal.

Inclusive, fazendo uma ponderação entre a Segurança Jurídica e os efeitos prejudiciais do decurso do tempo nos processos administrativos, o emérito doutrinador Marçal Justen Filho, em sua obra Curso de Direito Administrativo, especificamente no capítulo intitulado "O Decurso do Tempo e a Consolidação de Situações", alerta que os efeitos do tempo se subordinam à Legalidade:

"A extinção de direitos e poderes jurídicos, em virtude do decurso do tempo, subordina-se ao princípio da legalidade. Isso significa que, em regra, o decurso do tempo apenas produz efeitos extintivos de direitos e poderes quando assim estiver previsto em lei." (JUSTEN Filho, Marçal. Curso de direito administrativo - 12 ed. rev., atual. E ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, página 1247)

Deveras, considerando que estamos em um Estado Democrático de Direito⁶, não há qualquer princípio, nem mesmo o da Segurança Jurídica, que possa se sobrepor ao Princípio Democrático e à Legalidade. A lei, em nosso

⁶ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 1º: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

sistema jurídico, constitui a fonte primária de direitos e obrigações, dela não podendo se furtar. Ainda mais, quando a própria Constituição da República subordina à lei a concessão de determinado efeito jurídico, assim como no presente caso. Diante da **imposição constitucional para que a lei fixe prazo de prescrição, apenas norma legal pode ser fonte de tal instituto**, não cabendo à Segurança Jurídica se sobrepor à Legalidade, especialmente neste caso.

Tal entendimento é igualmente abalizado pela lição doutrinária trazida pelo exímio Professor Diógenes Gasparini que, ao comentar o dispositivo constitucional acima referido, aduz:

"A prescritibilidade é princípio geral do direito, aplicável também à Administração Pública. Por ela o titular do direito perde, em razão de sua inércia, o poder de exigir o direito. Assim, são comuns as situações em que a Administração Pública vê extinto o direito de punir seu servidor pela prática de ilícito administrativo, dado ter ocorrido a prescrição. De sorte que não há surpresa alguma, salvo na sua desnecessidade e na instituição da imprescritibilidade das ações de ressarcimento, na previsão do § 5º do art. 37 da Constituição Federal. Por esse dispositivo **os ilícitos administrativos prescrevem nos prazos estabelecidos em lei** (...)." (GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 201.)

Na mesma vereda, o renomado constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho, discorre que:

"Parecem deduzir-se duas regras deste texto mal redigido. Uma, **concernente à sanção pelo ilícito**; outra, à reparação do prejuízo. **Quanto ao primeiro aspecto, a norma "chove no molhado": prevê que a lei fixe os respectivos prazos prescricionais.** Quanto ao segundo, estabelece-se de forma tangente

e do Distrito Federal, constitui-se em **Estado Democrático de Direito** e tem como fundamentos: (...)."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

a imprescritibilidade das ações visando ao ressarcimento dos prejuízos causados." (Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 1, p. 260)

Ainda, cita-se o parecer do ex-Procurador-Geral do Ministério Público no TCU, Lucas Furtado, que ao tratar do artigo em comento, é eloquente em asseverar que a prescrição somente pode decorrer de lei:

Ao interpretar esse dispositivo constitucional, a doutrina e a jurisprudência têm se manifestado de forma pacífica no sentido de que a pretensão punitiva - criminal e administrativa - do Estado contra aquele que tenha causado danos ao erário é alcançada pela prescrição, devendo esta ser disciplinada em lei. Essa remansosa concordância, todavia, não tem sido verificada em relação ao tratamento a ser dado à pretensão de ressarcimento dos cofres públicos lesados. A redação do referido § 5º do artigo 37 da Constituição tem dado margens a que se deduzam, quanto a essa pretensão, duas interpretações distintas e divergentes: a que defende ser imprescritível aquela pretensão e a que sustenta que, tal como ocorre com a pretensão punitiva, a pretensão de ressarcimento também é limitada pela prescrição, **regulada esta pela lei ordinária..." (Parecer no incidente de uniformização de jurisprudência na tomada de contas 005.378/2000-2).**

Além do mais, o ínclito Superior Tribunal de Justiça adota o exato entendimento ora defendido para as ações de improbidade administrativa, deixando que claro que **não incide qualquer prazo prescricional atinente à prescrição intercorrente diante da omissão legislativa**, como se apura dos seguintes julgados:

"PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECISÃO DE QUE ADMITE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIRMAÇÃO PELO TRIBUNAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONVOLAÇÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. **PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM AÇÃO DE IMPROBIDADE. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVO LEGAL. INOCORRÊNCIA. MULTA PROCESSUAL**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

(ART. 538 - CPC). PROVIMENTO PARCIAL. (...) 4. O art. 23 da Lei 8.429/1992 não prevê aplicação da prescrição intercorrente para as ações de improbidade administrativa, no decurso de mais de cinco anos entre o ajuizamento da ação e a decisão que a admite. (...)". (EDcl no AREsp 156.071/ES, Rel. Ministro OLINDO MENEZES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 1ª REGIÃO), PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/02/2016, DJe 25/02/2016)

"ADMINISTRATIVO. IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. IMPOSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO POSTERIOR. SÚMULA 115/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EXPEDIÇÃO DE CARTEIRAS NACIONAIS DE HABILITAÇÃO SEM OBSERVÂNCIA DOS PROCEDIMENTOS LEGAIS. INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 11 E 12 DA LEI 8.429/92. PROPORCIONALIDADE DA PENA. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO ENTRE OS ACÓRDÃOS. (...) 4. Da leitura do art. 23 da Lei 8.429/92 não se pode constatar a possibilidade de ocorrência de prescrição intercorrente nas Ações de Improbidade Administrativa, uma vez que o aludido comando legal somente se refere a prescrição quinquenal para ajuizamento da ação, contados do término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança. 5. Ainda que se admitisse a tese de prescrição intercorrente, o transcurso de prazo superior a 5 anos, entre a data de propositura da ação e a data da sentença, não é suficiente para caracterizá-la, sendo necessária a demonstração de inércia da parte autora. (...)". (REsp 1218050/RO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/09/2013, DJe 20/09/2013).

Assim sendo, é irrefutável que não há a incidência da prescrição intercorrente no presente caso, diante do que dispõe o artigo 37, § 5º, primeira parte, CF e da omissão legislativa no Estado de Rondônia acerca do tema.

A - II: Não Incidência da Prescrição Intercorrente no Presente Caso - APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Uma vez pacificado que não há lei no Estado de Rondônia a prever a prescrição intercorrente, importa salientar que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia permite afirmar que às regras e princípios ali contidos **aplica-se, subsidiariamente, o Código de Processo Civil**, conforme redação dada pela Lei Complementar n° 799/14 ao seu artigo 99-A, dispositivo que acrescenta ao sistema normativo dessa Corte todas as regras e princípios do CPC que sejam com elas compatíveis.

Resultando, portanto, a proclamada **subsidiariedade**, de dispositivo expresso da Lei Complementar Estadual n. 154/96, resta, tão somente, para a aplicação das regras atinentes ao instituto em pauta contidas no CPC, verificar a compatibilidade normativa do Código de Ritos com o instituto da prescrição intercorrente.

Nesse sentido, no que tange à prescrição, não se quer contrariar o entendimento, sedimentado em doutrina e jurisprudência, no sentido de que se trata de questão atinente ao direito material, no entanto, tal constatação não afasta o fato de que o referido instituto repercute sobremaneira no direito processual, mormente no que toca à prescrição intercorrente, que é oriunda da prática judiciária.

Corroborando o explicitado, necessário se faz rememorar que por prescrição intercorrente entende-se "aquela que se estabelece depois de já ter sido proposta a ação, iniciando seu curso após a citação, ante a inércia do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

autor; ou seja, se o processo ficar parado por culpa daquele que deveria promover o regular andamento do feito".

Nessa senda, pode-se concluir que a sua ocorrência está umbilicalmente vinculada ao comportamento das partes que, necessariamente, integram uma relação jurídico-processual, conforme nos ensina abalizada doutrina:

A maioria dos direitos são exercitáveis judicialmente durante um certo espaço de tempo. Verificada a omissão nas providências para a sua consecução, decorre naturalmente o seu perecimento. Embora tenha se procurado um impulso inicial em buscar a satisfação ou o cumprimento do direito, havendo a inércia em certo momento, começa a correr novamente o prazo da prescrição, que passa a ser intercorrente porque ressurgue por desleixo da parte em cumprir as medidas que lhe são próprias. Se passar, na paralisação do feito, o mesmo prazo previsto para a pretensão do direito, consoma-se a prescrição. Por outras palavras, o prazo prescricional a ser considerado para fins de prescrição intercorrente, em inexistindo lei especial disciplinando de modo diferente, coincide com o prazo para o ajuizamento da ação.

Depreende-se que se trata de uma prescrição que ocorre no curso do processo. Não basta à parte, pois, ajuizar a demanda. Cabe-lhe o ônus de mostrar-se atento para o seu regular encaminhamento ao seu término. Aprofundam a compreensão Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald: "A prescrição intercorrente é verificada pela inércia continuada e ininterrupta do autor no processo já iniciado, durante um tempo suficiente para a ocorrência da própria perda da pretensão. De modo evidente, havendo andamento regular e normal do processo, não haverá a prescrição intercorrente".

De observar que deve debitar-se a inércia ao titular do direito, e não aos órgãos jurisdicionais a quem incumbe o cumprimento dos atos processuais. Se o cartório não atende à determinação judicial, não é do autor da demanda a inércia, embora ponderável esperar do mesmo as diligências visando o atendimento. Ao autor deve recair a culpa em razão de sua negligência em providenciar a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

imposição vinda do juízo, o que é diferente se o cartório se mostra negligente. (grifo nosso)⁷

Percebe-se, assim, que a prescrição intercorrente nada mais é, no plano normativo, do que uma das possíveis consequências que o legislador pode conferir à inércia das partes no âmbito processual, matéria correlata ao processo civil.

Por essa perspectiva, não há o que se falar em incompatibilidade entre as normas de direito processual estabelecida pelo novel Código de Ritos e a operabilidade do instituto da prescrição intercorrente nesse Tribunal de Contas Estadual, fato que vincula o intérprete, ao analisar a incidência do referido instituto em sede de controle externo estadual, aos limites legalmente estabelecidos.

Dessa maneira, este órgão ministerial, em estrita obediência ao mandamento contido no artigo 99-A da Lei Complementar Estadual n. 154/96, entende não ser aplicável a Lei Federal n. 9.873/99, tendo em vista a legislação estadual prever a incidência do regramento contido no CPC/15, para os procedimentos do TCERO, o que afasta a incidência do artigo 4º da LINDB, ou seja, a utilização do recurso interpretativo da analogia, ante a inexistência, *in casu*, de omissão legal.

Nessa senda, o novo Código de Processo Civil, ao regulamentar a matéria, relega, expressamente, a incidência da prescrição intercorrente, enquanto efeito da inércia

⁷ RIZZARDO, Arnaldo. *Et alli*. Prescrição e decadência. Rio de Janeiro: Forense, 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

processual das partes, à pretensão executiva⁸, conforme a leitura dos dispositivos a seguir destacados:

Art. 921. Suspende-se a execução: (...).

III - quando o executado não possuir bens penhoráveis; (...).

§ 1º Na hipótese do inciso III, o juiz suspenderá a execução pelo prazo de 1 (um) ano, durante o qual se suspenderá a prescrição.

§ 2º 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. (...).

§ 4º Decorrido o prazo de que trata o § 1º sem manifestação do exequente, começa a correr o prazo de prescrição intercorrente.

Art. 924. Extingue-se a execução quando: (...).

V - ocorrer a prescrição intercorrente.

Art. 925. A extinção só produz efeito quando declarada por sentença.

A nova lei, portanto, passou a adotar o mesmo modelo de prescrição intercorrente utilizado nas execuções fiscais, regido pela Lei n. 6.830/80, como conclui, em sede doutrinária, a professora Teresa Arruda Alvim Wambier, *verbo ad verbum*:

O NCPC aplicou por extensão o entendimento consolidado nas execuções fiscais, no sentido de que, na ausência de bens penhoráveis, suspende-se a execução fiscal por um período de um ano, findo o qual se arquivam os autos e passa a fluir normalmente o prazo prescricional (art. 40, Lei 6830/80; Súmula 314 do STJ).⁹

Deve-se ressaltar, no entanto, que em deferência ao princípio da segurança jurídica, o novo CPC, em seu

⁸ Incluindo aquela submetida ao cumprimento de sentença, por força do artigo 513 do CPC: O cumprimento da sentença será feito segundo as regras deste Título, observando-se, no que couber e conforme a natureza da obrigação, o disposto no Livro II da Parte Especial deste Código.

⁹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim, et al, Primeiros comentários ao novo código de processo civil: artigo por artigo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

artigo 1.056¹⁰, considera o termo inicial do novo prazo prescricional a data de vigência do *Codex*, evitando-se prejuízos aos atingidos pela nova sistemática.

Por outro lado, no que tange aos efeitos da inércia das partes no processo de conhecimento - o denominado "abandono da causa", o *Codex* Processual confere efeito diverso da prescrição intercorrente, consoante a exegese dos dispositivos abaixo transcritos permite afirmar, *verbis*:

Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:
(...)

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.

Nessa toada, o novel Código Adjetivo, na esteira da tradição processualística nacional, limita a incidência da prescrição intercorrente à fase executiva do processo, não havendo o que se falar na sua aplicação em sede de processo de conhecimento.

Nesse sentido, demonstrando o posicionamento tradicional da dogmática processualística, são as lições de Humberto Theodoro Júnior acerca do tema, *in verbis*:

Muito se tem controvertido na doutrina sobre qual seria o prazo prescricional após a sentença condenatória, ou seja, sobre o prazo de prescrição da execução.

¹⁰ Art. 1.056. Considerar-se-á como termo inicial do prazo da prescrição prevista no art. 924, inciso V, inclusive para as execuções em curso, a data de vigência deste Código.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

A jurisprudência, hoje, no entanto, é pacífica: „prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação” (STF, súmula n° 150).

Outra questão importante é a da impossibilidade de prescrição intercorrente, isto é, durante a marcha do processo, cuja citação foi causa da respectiva interrupção. Isto porque, para o Código Civil, a fluência do prazo prescricional só se restabelece a partir, do último ato do processo” (art. 173).¹¹

No mesmo diapasão, referindo-se à nova Lei Processual, são as lições do professor José Rogério Cruz e Tucci sobre a questão tratada, *verbis*:

Configurado o abandono do processo, na fase de conhecimento, o juiz deverá determinar a intimação pessoal do autor, para, só então, se for o caso, proferir julgamento sem resolução do mérito (artigo 485, inciso III, do CPC). Na execução, pelo contrário, constatado o descaso prolongado do exequente, alcançado o lapso de prescrição intercorrente, torna-se despicienda qualquer providência ulterior para a imediata extinção do processo (artigo 924, inciso V, do CPC). Tal providência, contudo, esbarra na regra do artigo 10 do Código de Processo Civil, porque estaria vulnerado o contraditório.¹²

Dessa maneira, o sistema jurídico-processual aplicável subsidiariamente aos procedimentos dessa Corte de Contas, regulamenta o instituto da prescrição intercorrente de forma a limitar a sua ocorrência às pretensões executivas, não havendo o que se falar, no presente caso, em lacuna normativa, pressuposto lógico da aplicação da analogia, enquanto método de integração do direito positivo.

¹¹ Processo de Execução. 22ª ed. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2004.

¹² A prescrição intercorrente no novo CPC e na atual jurisprudência do STJ. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-out-04/paradoxo-corte-prescricao-intercorrente-cpc-atual-jurisprudencia-stj>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Dessa forma, em estrita observância à Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, não há o que se falar em prescrição intercorrente em sede de controle externo estadual, tendo em vista que sobre a matéria incide o Código de Processo Civil, por disposição expressa do artigo 99-A da referida *legem*, que **não adota a referida espécie prescricional no decurso de processo de natureza cognitiva.**

A-III: Não Incidência da Prescrição Intercorrente no Presente Caso - INAPLICABILIDADE DA ANALOGIA *LEGIS*:

Uma vez impugnado o Acórdão n° 380/2017 no ponto em que este reconhece a aplicação da prescrição intercorrente, tendo as razões recursais demonstrado, de maneira cabal, que tal instituto é inaplicável ao presente caso, diante da imposição constitucional para que os prazos sejam fixados por meio de lei, e que tal lei não existe no âmbito do Estado de Rondônia, passa-se ao segundo ponto de irresignação, que é a aplicação da analogia empreendida pelo combatido acórdão.

De acordo com o teor do *decisum*, foi reconhecida a prescrição intercorrente no presente caso, pela aplicação da Lei Federal n° 9.873/1999 por analogia *legis*. Contudo, este *Parquet* de Contas enfatiza que no presente caso é inaplicável o instituto da analogia *legis*, bem como é inadmissível a aplicação dos efeitos da Lei Federal n° 9.873/1999.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Primeiramente, quanto ao instituto da analogia *legis*, infere-se que se trata de um método de colmatação de normas por meio da qual diante de uma lacuna legislativa, aplica-se a lei mais próxima ao caso concreto. Há previsão legal para a aplicação da analogia na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Decreto-lei n° 4.657/1942, que em seu artigo 4° estabelece que:

Art. 4° Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Em que pese seja juridicamente louvável a aplicação da analogia, esta não é regra absoluta a ser observada em todos os casos em que a lei é omissa.

Pelo contrario, o método de integração de normas via analogia *legis* não se sobrepõe à Supremacia da Constituição, nos casos em que a norma constitucional de eficácia limitada impõe a atuação do legislador infraconstitucional para regulamentar direito. A esse respeito, a doutrina de Flávio Tartuce salienta:

"O art. 4° da Lei de Introdução enuncia que quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito. A primeira dúvida concreta que surge em relação ao comando legal é se a ordem nele prevista deve ou não ser rigorosamente obedecida. Em uma visão clássica, a resposta é positiva. (...) Todavia, até pode-se afirmar que essa continua sendo a regra, mas nem sempre o respeito a essa ordem deverá ocorrer, diante da força normativa e coercitiva dos princípios, notadamente daqueles de índole constitucional. Como é notório, a Constituição Federal de 1988 prevê no seu art. 5°, § 1°, que as normas que definem direitos fundamentais - muitas geradoras de princípios estruturantes do sistema jurídico -, têm aplicação imediata.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

(...)

Em síntese, compreendemos que aqueles que seguem a escola do Direito Civil Constitucional, procurando analisar o Direito Civil a partir dos parâmetros constitucionais, realidade atual do Direito Privado brasileiro, não podem ser favoráveis à aplicação obrigatória da ordem constante do art. 4º da Lei de Introdução de forma rígida e incontestável. Esse último entendimento é o que deve prevalecer na visão contemporânea do Direito Civil Brasileiro." (TARTUCE, Flávio. Manual de direito civil: volume único. 6. ed. rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016, página 12).

Assim, como primeira premissa, há que ser desmistificada a analogia, que não é solução absoluta e universal para todos os casos de lacuna. Inclusive, para o caso em concreto, não é a solução adequada.

Traçada a premissa acima, de que a analogia não é método universal e absoluto, há que ser feita a diferenciação dos institutos da omissão infraconstitucional (lacuna de norma legal), e omissão infraconstitucional inconstitucional (inconstitucionalidade por omissão).

O primeiro caso, consubstanciado na omissão infraconstitucional, vulgo lacuna normativa, é aquele em que simplesmente não há norma específica a regulamentar determinada situação posta à solução pelo Poder Judiciário. Nesses casos, presente a lide e diante de ausência de norma a regulamentar a situação jurídica, há que se socorrer do instituto da *analogia legis*, se cabível. Trata-se de circunstância genérica na qual não há norma específica, diante da complexidade das relações jurídicas e da impossibilidade de a lei regulamentar todas as situações humanas e, com isso, tal omissão é resolvida mediante



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

técnicas de integração, que nada mais é do que o estudo dos costumes, jurisprudência, princípios gerais do direito e analogia.

Em relação ao caso acima - lacuna normativa - infere-se de modo claro e objetivo que enquanto não há norma legal que regulamente a matéria, qualquer norma que se adequa ao caso concreto deve ser aplicada, com base na analogia *legis*.

Contudo, situação diametralmente oposta ocorre no caso em apreço, que se não se refere a lacuna, mas sim a uma omissão infraconstitucional inconstitucional. Como já salientado no tópico antecedente, mesmo diante da clareza da Constituição Federal em estabelecer que a lei deve regular os prazos de prescrição em relação aos processos na Administração Pública Direta e Indireta (art. 37, § 5º, CF), não há no âmbito estadual lei que regulamente a norma constitucional de eficácia limitada em análise.

De fato, há no presente caso a inconstitucionalidade por omissão, que não se resolve por meio de analogia, mas sim, pelos métodos de controle previstos pela própria Constituição Federal (ação direta de inconstitucionalidade por omissão ou mandado de injunção).

Elucidando o tema de maneira brilhante, o festejado constitucionalista Daniel Sarmento, em capítulo dedicado às Lacunas Constitucionais e Sua Integração, assim se manifesta:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

"É preciso distinguir a lacuna constitucional de outras figuras. Uma delas é a **inconstitucionalidade por omissão, que tem por pressuposto a ocorrência de mora na regulamentação de norma constitucional, que frustre a sua plena eficácia. Nesta hipótese, há uma lacuna, mas não da Constituição. A lacuna decorre de uma omissão censurável do legislador infraconstitucional.** As lacunas constitucionais referem-se a situações constitucionais relevantes não reguladas pela Constituição, enquanto as **omissões legislativas ligam-se à hipóteses previstas na Constituição, nas quais a norma constitucional pertinente depende da intermediação do legislador infraconstitucional para a plena produção dos seus efeitos**". (SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho - 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014).

A circunstância jurídica posta pelo renomado doutrinador retrata, com exatidão, o que ocorre no presente caso. Ainda que houvesse lacuna no presente caso, o que não há, diante da aplicação do CPC, a analogia não seria aplicável, pois seria caso de inconstitucionalidade por omissão - e não simples lacuna.

Em consonância, Luís Roberto Barroso, em sua obra: Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo, assevera que:

"O intérprete constitucional deve ter compromisso com a **efetividade da Constituição**: entre interpretações alternativas e plausíveis, deverá **prestigar aquela que permita a atuação da vontade constitucional, evitando, no limite do possível, soluções que se refugiem no argumento da não autoaplicabilidade da norma ou na ocorrência de omissão do legislador**". (BARROSO, 2011, p. 329).

A utilização da analogia *legis* pelo Acórdão nº 380/2017, embora apresente "solução" para a situação colocada nos autos, não se coaduna com a vontade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

constitucional, na medida em que a própria constituição determina que a regulamentação da prescrição deva decorrer de lei.

Patente que não há lacuna, e que incide no caso a aplicação do CPC, que é omissivo quanto à aplicação a prescrição intercorrente ao processo de conhecimento, estamos diante de uma omissão legislativa infraconstitucional, que dependeria, para ser sanada, dos métodos de intermediação do legislador infraconstitucional.

Desta feita, é inaplicável a analogia *legis* ao caso, reconhecendo-se que, diante da ausência de omissão infraconstitucional a regulamentar os casos de prescrição intercorrente no Estado de Rondônia, esta não é aplicável aos processos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Dito isso, não se observa respaldo jurídico que possa fundamentar a aplicação da Lei Federal nº 9.873/99 para o caso em estudo.

Além de estarmos diante de uma omissão inconstitucional que não se resolve por meio de analogia, como já salientado, há que se ressaltar que a norma utilizada pelo Acórdão nº 380/2017 nem mesmo teria cabimento no caso em apreço, uma vez tratar-se de lei federal.

A esse respeito, citando a doutrina de Marcelo Alexandrino, é pacífico que a Lei Federal nº 9.873/99 é aplicável apenas à esfera federal, pois:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

"A Lei 9.873/1999, especificamente aplicável à esfera federal, estabelece em cinco anos o prazo prescricional das ações punitivas decorrentes do exercício do poder de polícia. É o que consta do caput do seu art. 1º, abaixo transcrito:

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." (ALEXANDRINO, Marcelo e VICENTE Paulo. Direito administrativo descomplicado - 23. ed. rev. atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2015).

Caso houvesse de ser aplicada outra norma ao caso, que não a Lei Complementar nº 154/1996, deveria ser incidente a espécie a Lei Estadual nº 3.830/2016. Considerando que nenhuma de tais normas dispõe acerca da prescrição intercorrente, e uma vez que tal instituto depende de lei para ter efeitos, ressalta-se, mais uma vez, que não incide a prescrição intercorrente no presente caso.

Assim sendo, pelos fundamentos ora tratados, é inconteste que não se aplica a analogia *legis* ao presente caso, razão pela qual o Acórdão nº 380/2017 deve ser prontamente reformado.

Por fim, importa asseverar que a prescrição intercorrente, quando regulamentada por lei, é instituto que se aplica à paralisação imotivada no processamento do feito por determinado prazo, que impõe a extinção do processo com resolução de mérito.

Acaso houvesse regulamentação legislativa acerca da prescrição intercorrente no Estado de Rondônia (o que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

não há), e supondo que lei (atualmente inexistente¹³) estabelecesse, no âmbito dos processos administrativos em trâmite no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, prazo para que a paralisação dos processos gerasse tal efeito jurídico, estes somente incidiriam ao caso se fosse comprovado que a paralisação do feito decorreu de inércia imotivada.

Daí, uma vez constatada a inércia imotivada pelo tempo que dispuser a lei, e arquivado o processo, a providência imediatamente subsequente é a apuração da **responsabilidade funcional decorrente da paralisação**.

A esse jaez, colaciona-se a lição de Marcelo Alexandrino que, ao abordar a prescrição intercorrente no âmbito federal aduz:

"(...) hipótese de prescrição intercorrente (prescrição que ocorre no curso do processo, isto é, mesmo depois de o processo já ter sido instaurado ou iniciado). Trata-se da regra vazada no § 1º de seu art. 1º, nos termos da qual 'incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho'. O processo será arquivado, e **será apurada a responsabilidade funcional decorrente da paralisação**, se for o caso." (ALEXANDRINO, Marcelo e VICENTE Paulo. Direito administrativo descomplicado - 23. ed. rev. atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO. 2015).

No caso em concreto, este Ministério Público de Contas crê que o sobrestamento do feito não se deu de maneira imotivada e não significou paralisação no

¹³ Diante da aplicação subsidiária do CPC, que dispõe acerca da prescrição intercorrente apenas no processo executório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

processamento, mas sim, a tomada de providências e de estudos internos, o que afasta, *de per si*, o instituto da prescrição intercorrente.

Portanto, diante das razões acima expostas, é indubitável a não incidência da prescrição intercorrente no presente caso, motivo pelo qual o Acórdão n° 380/2017 deve ser prontamente reformado.

A - III: Da Utilização do MS n° 32.201/1999-STF como Precedente Jurisprudencial - Ausência de Requisito para o reconhecimento de Precedente Persuasivo:

Tecidas as impugnações ao Acórdão n° 380/2017 relativas a não incidência da prescrição intercorrente e à inaplicabilidade da analogia *legis* ao caso concreto, prossegue-se com os pontos específicos de impugnação, agora sob o viés da **utilização insuficiente do MS n° 32.201/1999 - STF, pela decisão combatida, como precedente jurisprudencial.**

De acordo com o que nos autos consta, o Acórdão n° 380/2017 adota como fundamento para a aplicação da prescrição intercorrente por analogia (o que é incabível no caso presente, como já salientado nos tópicos antecedentes), o julgado contido MS n° 32.201/1999 - STF, cuja fundamentação do relator Ministro Luís Roberto Barroso aplica, ao caso concreto apreciado pelo Supremo a Lei Federal n° 9.873/1999. Tal Mandado de Segurança se funda em uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União nos projetos de assentamento agrário Itamarati I e II,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

desenvolvidos pela unidade do INCRA no Estado do Mato Grosso do Sul, de modo que, de plano, observa-se que em nada se coadunando com os Autos nº 1.449/16.

Assim, primeiramente, não se observa consonância entre as demandas, ora por se tratar de objetos distintos, ora por se tratar de decisão que não pode produzir efeitos em outras instâncias, logo, não seria razoável, neste momento, a aplicabilidade da decisão proferida no MS n. 32.201/DF em todos os casos pendentes de julgamento nesta Corte.

No aludido Mandado de Segurança, o Relator Luís Roberto Barroso ponderou que ao Tribunal de Contas da União aplica-se a prescrição, como decorrência de um conjunto de normas federais.

Não se desconhece o entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal quanto à matéria relativa à prescrição, contudo, **referida decisão não se aplica aos fins de ser adotado como precedente utilizável ao presente caso**, tendo em vista que não se trata de entendimento jurisprudencial, diante da carência dos elementos básicos.

Como primeira circunstância a afastar o referido julgado como jurisprudência - tornando-o precedente inaplicável ao caso - há o fato de ser decisão tomada em sede de **Mandado de Segurança**, ação mandamental cujos **efeitos são restritos às partes envolvidas**, sendo impossibilitada a extensão da decisão de **efeito inter partes**. Inclusive, em tal MS **não há qualquer questão com**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

repercussão geral reconhecida, o que põe cabo à discussão de extensão de efeitos de tal *decisum*.

Também, impende salientar que o referido MS retrata um **entendimento precário e isolado da Primeira Turma**. Considerando que o Plenário do Supremo Tribunal Federal ainda não apreciou tal mérito, não se pode falar em natureza vinculante.

Importante perfilhar as palavras do ministro Luiz Fux, do STF, ditas em um evento sobre a nova lei processual na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo, ao aduzir que os precedentes que devem ser seguidos pelas instâncias "a quo" são apenas os solidificados pelos tribunais superiores:

"A jurisprudência, para ter força, precisa ser estável, de forma a não gerar insegurança. Então, a jurisprudência que vai informar todo o sistema jurídico e que vai ter essa posição hierárquica é aquela pacífica, estável, dominante, que está sumulada ou foi decidida num caso com repercussão geral ou é oriunda do incidente de resolução de demandas repetitivas ou de recursos repetitivos, não é a jurisprudência aplicada por membro isolado através de decisões monocráticas. Essa não serve para a finalidade do Novo CPC".

Na mesma linha de entendimento, cito jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que deixa claro que precedentes isolados são despidos de efeito vinculante:

PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. OFENSA AO ART. 479 DO CPP (ANTIGA REDAÇÃO). NÃO OCORRÊNCIA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. PRECEDENTE ISOLADO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Não há falar em ofensa ao artigo 479, atual artigo 484 do Código de Processo Penal, em virtude de o juiz presidente ter procedido à explicação de quesito na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

sala secreta, ante a ausência de prejuízo. 2. A simples explicação acerca do quantum de pena a ser aplicado, acaso se configure o homicídio simples ou o homicídio qualificado, não tem, por si só, o condão de influenciar no ânimo dos jurados, os quais, não obstante serem juizes leigos, podem ser conscientizados acerca da repercussão da votação dos quesitos. 3. Apesar de ter sido realizado o cotejo analítico, nos termos do que determina o artigo 255 do Regimento Interno deste Superior Tribunal de Justiça, **não se verifica a existência de dissídio jurisprudencial, haja vista existir apenas precedente isolado sobre a matéria, não sendo apto a configurar o aventado dissenso.** 3. Agravo Regimental a que se nega provimento. (STJ - AgRg no REsp: 715022 DF 2004/0180949-7, Relator: Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Data de Julgamento: 23/02/2010, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/03/2010)

HABEAS CORPUS N° 403.891 - SP (2017/0142972-0)
RELATORA: MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA
IMPETRANTE : RAFAELA DE LIMA COSTA E OUTRO
ADVOGADOS : DANIEL TEREZA - SP309228 RAFAELA DE LIMA COSTA - SP380560 IMPETRADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO PACIENTE : ELIEZER DA SILVA MENDONCA DECISÃO Trata-se de habeas corpus, como pedido liminar, impetrado em favor de ELIEZER DA SILVA MENDONCA, apontando como autoridade coatora o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Agravo em Execução Penal n. 0006300-47.2016.8.26.0509). Consta dos autos que o Juízo da execução deferiu o pleito de livramento condicional, formulado pelo ora paciente, diante da homologação do cálculo da pena, considerada a natureza de crime comum do tráfico privilegiado, verbis: 1 - (...) A pretensão do MINISTÉRIO PÚBLICO de cassação da r. decisão de homologação dos cálculos de fls. 29/30 prospera. **Com efeito, não há que se desconsiderar o caráter hediondo, ou a ele equiparado, do crime de tráfico, com base em precedente isolado, desprovido de efeito erga omnes, sem força vinculante,** portanto, porque se trata de medida absolutamente incompatível com a natureza do crime de tráfico. (...). **Tenho que, para que seja admissível a desconsideração da natureza da infração penal, como equiparada a crime hediondo, assim posta em ordenamento constitucional e em legislação ordinária, não basta a existência de precedente isolado, sendo indispensável que haja alteração das espécies normativas.** (...). Após, encaminhem-se os autos ao Ministério Público Federal para parecer. Publique-se. Brasília, 19 de junho de 2017. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA Relatora. (STJ - HC: 403891 SP 2017/0142972-



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

0, Relator: Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA,
Data de Publicação: DJ 22/06/2017)

HABEAS CORPUS N° 401.167 - SP (2017/0122392-0)
RELATOR : MINISTRO SEBASTIÃO REIS JÚNIOR IMPETRANTE
: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADO : FREDERICO TEUBNER DE ALMEIDA E MONTEIRO
- SP236799 IMPETRADO : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DE SÃO PAULO PACIENTE : JOABE DA SILVA
(PRESO) HABEAS CORPUS. TRÁFICO DE DROGAS.
INCIDÊNCIA DA MINORANTE PREVISTA NO ART. 33, § 4º,
DA LEI N. 11.343/2006. AFASTAMENTO DO CARÁTER
HEDIONDO DO CRIME. RESTABELECIMENTO DA DECISÃO QUE
HOMOLOGOU CÁLCULOS DE PENA COM FUNDAMENTO NOS
LAPSOS PREVISTOS PARA OS CRIMES COMUNS. (...) DECISÃO (...). A denominada traficância eventual, na medida em que também dissemina a droga no meio social, não se mostra menos nociva à coletividade. De qualquer forma, o julgado referido pelo agravante (HC 118.533/MS) foi proferido em sede de controle difuso e a abstrativização dos efeitos das decisões não é aceita pelo próprio STF, sob pena de se usurpar função do legislativo. Assim, por não ter efeito erga omnes e, não tendo sido editada nenhuma resolução pelo Senado Federal suspendendo a execução da referida lei, no todo ou em parte, tal entendimento não vincula o Judiciário. Ademais, o precedente invocado da Suprema Corte não vincula os demais órgãos do Poder Judiciário. Trata-se afinal de precedente isolado, que contou com a divergência de parte dos ministros do Plenário (Luiz Fux, Dias Toffoli e Marco Aurélio). (...). Comunique-se com urgência. Publique-se. Brasília, 1º de agosto de 2017. Ministro Sebastião Reis Júnior Relator (STJ - HC: 401167 SP 2017/0122392-0, Relator: Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, Data de Publicação: DJ 04/08/2017)

Veja-se que a citação de um único precedente, em contraposição ao que vem sendo sustentado por esta Corte de Contas, não é suficiente para definir, ainda que de forma provisória, matéria que somente pode ser regulada por meio de lei.

Todas as questões acima demonstram que o MS n° 32.201/1999 - STF, além de não ter eficácia extra partes, havendo impossibilidade jurídica para sua aplicação ao caso



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

ora apreciado, **não é precedente persuasivo**, ao contrário do que foi salientado no Acórdão n° 380/2017.

Ao revés, é decisão que reflete posição minoritária do STF, motivo pelo qual é imprópria a sua utilização como precedente jurisprudencial aplicável ao caso.

É cediço que os requisitos para que se possa trazer como parâmetro para o caso concreto são o inverso daqueles elencados acima, dessa forma, a falta dos elementos aptos a ensejar a aplicabilidade da decisão proferida pela Corte Suprema demonstra de modo incontestado, a impraticabilidade de submeter a estes autos o direito encartado no MS n° 32.201/DF - STF.

Noutro viés, ressalta-se que para a formação de precedente com eficácia persuasiva e aplicação do fenômeno da transcendência dos motivos determinantes, é imprescindível que o fundamento determinante com eficácia a ser aplicável deve ter sido acolhido pela maioria dos julgadores. A esse respeito, o processualista Daniel Amorim Assumpção Neves leciona:

"Por fim, é preciso registrar que não basta ser um fundamento determinante para o resultado do julgamento para que se projete a eficácia vinculante. Significa dizer que, só a *ratio decidendi* vincula, mas nem sempre haverá tal eficácia vinculante. **Somente o fundamento determinante acolhido pela maioria dos julgadores tem eficácia vinculante.**" (NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de direito processual civil - volume único. 8. ed. - Salvador: Ed. JusPodvm, 2016, página 1314.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Tal entendimento é abalizado pelo Enunciado n° 317 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis, que dispõe que:

Enunciado 317: O efeito vinculante do precedente decorre da adoção dos mesmos fundamentos determinantes pela maioria dos membros do colegiado, cujo entendimento tenha ou não sido sumulado.

No presente caso, além de o MS em debate ainda não ter transitado em julgado, não foi sequer julgado pela maioria dos membros do STF, pelo que se refuta a sua incidência como precedente persuasivo.

Destarte, diante dos lúcidos e objetivos argumentos jurídicos acima salientados, resta evidente que o MS n° 32.201/DF - STF não é precedente jurisprudencial aplicável ao caso, carecendo dos requisitos a considerá-lo como precedente persuasivo ao caso, motivo pelo qual o Acórdão n° 380/2017 deve ser prontamente reformado, excluindo a incidência do julgado ao presente caso.

A- IV: Da Ofensa à Segurança Jurídica representada pelo Acórdão n° 380/2017:

A segurança jurídica é a confiabilidade e a previsibilidade dos cidadãos de que as condutas por eles praticadas serão garantidas, desde que, obviamente, previstas como condutas lícitas pelo sistema jurídico.

No voto proferido pelo Relator, este se manifesta em relação à segurança jurídica no seguinte sentido:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

(...) Ora, a meu sentir, a manutenção indefinida de situações jurídicas pendentes ou a existência de defeitos nas relações jurídicas não observadas pelos equivalentes jurisdicionais e/ou pelo Judiciário, por intervalos prolongados, importa, sem dúvida, em total insegurança jurídica e constitui uma fonte inesgotável de conflitos e de prejuízos diversos (...).

O Ministério Público de Contas não discorda quanto ao efeito prejudicial de que os processos permaneçam em trâmite, sem um prazo definido para julgamento, todavia, a Segurança Jurídica não se limita ao tempo de tramitação, mas também ao tratamento jurídico coerente e uniforme em todos os casos.

Além do que, é importante evidenciar que a manutenção do Acórdão nº 380/2017, nos moldes em que fora julgado, representa um risco à Segurança Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Explica-se.

Em primeiro plano, a permissão de que seja aplicada analogia *legis* para o reconhecimento de prescrição intercorrente ao alvedrio de lei, já representa a inversão de valores constitucionais, permitindo ao aplicador da Constituição Federal sobrepujá-la.

A própria Magna Carta estabeleceu que cabe ao Legislador Infraconstitucional a fixação de prazos para que o titular do *jus puniendi* estatal sofra os efeitos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

prejudiciais do decurso do tempo, ao passo em que fixou nitidamente os mecanismos de controle para a omissão legislativa. Transcender a tais limites constitucionais representa relevante insegurança, inaceitável no Estado Democrático de Direito.

Em segundo lugar, reconhecer a prescrição intercorrente aos processos no Tribunal de Contas pela aplicação analógica da Lei Federal nº 9.873/1999 significa a necessidade da adoção *in totum* de seus prazos e seus efeitos. Em relação a tal norma, a prescrição intercorrente está estabelecida da seguinte forma:

Art. 1º. (...).

§ 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.

Há dois pontos cruciais em tal norma que gerariam celeuma e insegurança aos processos no âmbito do TCE/RO, o primeiro é o prazo em si da prescrição intercorrente, que é de 03 (três) anos - e não de 05 (cinco).

Significa dizer que em todos os processos que tramitam na egrégia Corte (à exceção da Tomada de Contas Especial que visa ressarcimento ao erário), a paralisação em qualquer setor do Tribunal pelo prazo de 03 anos geraria a perda do direito do Tribunal de Contas em prosseguir com o apuratório.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Por se tratar de regra de natureza mista - processual e material - e por ser benéfica ao responsável que seria punido, aplicar-se-ia não somente aos casos futuros e pendentes, mas retroagiria àqueles que já foram punidos em processos ainda não transitados em julgado, inclusive pendentes de Recurso de Revisão, que ficaram paralisados por mais de 03 anos no Tribunal de Contas.

Trata-se de consequências catastróficas e que representam relevante insegurança. A chamada à ordem de todos os processos que se enquadram na presente situação seria medida cogente que, ao invés de proporcionar segurança e respeito à Legalidade, subverteria tais postulados.

Mais do que isso, seria necessário, como determina a norma, a apuração da responsabilidade pela paralisação. Isso porque a prescrição intercorrente é instituto de mão dupla: ao mesmo tempo em que beneficia o responsável por ilícitos, responsabiliza aquele que deu causa.

Daí, além de revisar os processos paralisados por 03 anos no Tribunal que ainda não transitaram em julgado, dever-se-ia instaurar novos procedimentos, dessa vez apuratórios da responsabilidade funcional pela paralisação. Cada processo paralisado e arquivado em razão da prescrição intercorrente representa um processo administrativo interno, que deve apurar a responsabilização do feito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Como se vê, da aplicação da prescrição intercorrente decorrem efeitos primários e secundários de extrema relevância, razão pela qual é imperiosa a regulamentação via norma legal, sob pena de se gerar maior Insegurança Jurídica.

Devemos nos atentar, também, ao fato relevante da aplicação indevida da *ratio decidendi* do MS n° 3.221/DF - STF ao caso em julgamento, em virtude da ausência dos requisitos para tanto.

Repisa-se que não há que se falar em precedente persuasivo, pois a Corte de Contas Estadual não se atentou aos ditames necessários para o reconhecimento do instituto.

Mais uma vez salienta-se ao nos submetermos a um conjunto de normas federais inseridas em uma decisão, ainda sem transito em julgado, que em nada se coaduna com o caso em estudo, torna-se temeroso, caindo, novamente, sob outra ótica, na **insegurança jurídica propriamente dita**.

É de sabedoria geral que o direito, por se tratar de uma ciência social, possui o "dinamismo", de modo que o julgamento do caso em concreto deve se alinhar com as mudanças sociais, econômicas, culturais ou políticas fazendo a composição entre fato, valor e norma, como bem delineado por Miguel Reale na Teoria Tridimensional do Direito. Contudo, o dinamismo aventado no direito não deve ser visto como uma variação constante nas decisões proferidas pelos julgadores, mas sim, devemos procurar sempre manter as diretrizes impostas pela lei.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

De tudo o que fora exposto, é incontestável que a manutenção do Acórdão n° 380/2017, nos termos em que se encontra, representa grave ameaça à Segurança Jurídica, pelo que deve ser prontamente reformado, excluindo a incidência da prescrição intercorrente ao presente caso, e denegando, no mérito, o pedido formulado por meio do Direito de Petição.

BLOCO B - DAS IMPROPRIEDADES RELACIONADAS À PROCESSUALÍSTICA:

Pacificada a inocorrência de prescrição intercorrente, também cabe ao Ministério Público de Contas se insurgir quanto ao procedimento adotado no Acórdão n° 380/2017, nos pontos em que adota, impropriamente, o Incidente de Uniformização de Jurisprudência e Súmula para regulamentar, no âmbito do Tribunal de Contas de Rondônia, a matéria:

ACÓRDÃO APL-TC n° 380/2017

V - **RECONHECER**, com espeque 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-TCER 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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 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 rege-se 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) (...) ¹⁴;

¹⁴ O aludido item da decisão não é objeto de impugnação no presente Recurso de Reconsideração.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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; (...).

Diante das razões a frente empreendidas, o *Parquet* de Contas se insurge quanto à realização do procedimento de Uniformização de Jurisprudência e de Súmula nos moldes em que foram feitos.

B-I: Não Cabimento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência

Prosseguindo nas razões de impugnação ao Acórdão nº 380/2017, há que se combater a aplicação do Incidente de Uniformização de Jurisprudência, uma vez que são ausentes os requisitos legais para tanto.

É sabido que o Regimento Interno deste Tribunal dispõe, em seu artigo 85-A, acerca da uniformização de jurisprudência, quando verificada divergência em deliberações originárias do Tribunal Pleno ou das Câmaras, nos seguintes termos:

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. (Incluído pela Resolução nº 241/2017/TCE-RO)

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

dissonantes (Incluído pela Resolução n° 241/2017/TCE-RO).

Contrário do que determina a norma, a proposta de Incidente de Uniformização de Jurisprudência constante no voto do relator e acolhida pelos ímclitos julgadores no Acórdão n° 380/2017, não guarda conformidade com os requisitos estabelecidos na norma processual civil, bem como no Regimento Interno desta Corte, pois, não resta evidenciado pela decisão recorrida a divergência em **deliberações originárias** do Tribunal Pleno ou das Câmaras, a indicação dos processos nos quais tenham ocorrido as decisões divergentes, nem a juntada das cópias das decisões, além de não terem sido cotejados articuladamente os pontos dissonantes.

Assim sendo, ausentes os requisitos que configuram a incidência de uniformização de jurisprudência, esta não pode ser aplicável ao presente caso, impondo-se a pronta alteração do Acórdão n° 380/2017.

B-II: Da Ausência dos Requisitos para Edição de Súmula:

Por fim, mas não somenos importante, **este Parquet de Contas se interpõe contra o Acórdão n° 380/2017, no ponto em que este apresenta enunciado sumular, diante da ausência dos requisitos legais para tanto.**

De plano, infere-se que a súmula consiste na condensação de uma série de acórdãos, do mesmo tribunal,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

que adotem idêntica interpretação de preceito jurídico em tese.

Da mesma forma, as orientações jurisprudenciais podem se apresentar como condensação de série de acórdãos, do mesmo tribunal, que adotem idêntica interpretação de preceito jurídico em tese, sem caráter obrigatório e com caráter de orientação, porém de cunho persuasivo.

A esse respeito, o Código de Processo, em seu art. 926, assim dispõe:

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.

Como visto, o procedimento sumular tem como base precípua reiteradas decisões uníssonas sobre a matéria, o que não ocorre no presente caso.

Considerando que a edição de súmula prevista no Regimento Interno tem como pressuposto constituir precedente na uniformização da jurisprudência, a qual, por sua vez, foi superada no item anterior, por consequência, que não se pode ventilar a edição de súmula, pois esta somente poderá ocorrer após o **entendimento consolidado** da matéria.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Não se olvida que o Regimento Interno dessa corte de Contas, em momento de infeliz atecnia, subverte a essência do instituto e oblitera a necessidade de reiteração dos julgados para fins de sumulação, *in verbis*:

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. (Incluído pela Resolução nº 241/2017/TCE-RO)

Ainda sim, mesmo ignorando este grave defeito, seria requisito insuperável para a *sui generis* edição de súmula, o voto da maioria absoluta dos membros que integram o Tribunal que, no presente caso, é composto por 07 Conselheiros de Contas, incluindo a participação suplementar dos Conselheiros Substitutos nos casos de impedimento e/ou suspeição.

Todavia, o presente julgado não foi enriquecido com a participação de todos os membros, considerando a ausência motivada e/ou casos de impedimento e suspeição de 03 (três) integrantes da Corte Plenária (Conselheiros Valdivino Crispim de Souza, Benedito Antônio Alves e Paulo Curi Neto).

Levanta-se a questão da composição do Pleno na ocasião do julgamento, pelo fato de o tema aqui tratado revelar assunto de suma importância no âmbito da Corte de Contas, que merece o debate maduro de **todos os membros**, inclusive, com a participação material dos integrantes do Ministério Público de Contas, e considerando a aplicação do entendimento em outros processos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Isso posto, uma vez que a edição de súmula somente poderá ocorrer após o entendimento consolidado da matéria, o que não se vislumbra no presente caso, bem como diante da falta do debate amplo da Corte de Contas no dia do julgamento do processo, que contava com quórum mínimo, restando fragilizada a edição de Súmula para regulamentar a prescrição intercorrente, motivo pelo qual o Acórdão n° 380/2017 deve ser reformado.

3. DO PEDIDO:

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas REQUER:

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 n° 154/1996;

II. No mérito, **seja provido o presente Recurso de Reconsideração**, reformando-se os itens II e III do Acórdão n° 380/2017, para os fins de excluir o reconhecimento da Prescrição Intercorrente; denegar a tutela jurisdicional pleiteada no Direito de Petição n° 1.449/2016, diante do não reconhecimento da prescrição intercorrente aos processos em trâmite no Tribunal de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

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.

É pelo que ora se pugna.

Porto Velho, 14 de setembro de 2017.

ERNESTO TAVARES VICTORIA
Procurador do Ministério Público de Contas

YVONETE FONTINELLE DE MELO
Procuradora do Ministério Público de Contas