



PROCESSO Nº : 12.632-2/2016 (AUTOS PRINCIPAIS) E 7.575-2/2011 (APENSO)
(AUTOS DIGITAIS)

ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA

UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA DO ESTADO
DE MATO GROSSO - SINFRAMT

INTERESSADO : ARNALDO DE SOUZA NETO – EX-SECRETÁRIO
CINÉSIO NUNES DE OLIVEIRA – EX-SECRETÁRIO
MARCELO DUARTE MONTEIRO – EX-SECRETÁRIO
ASSOCIAÇÃO INTERMUNICIPAL DOS PRODUTORES E
BENEFICIÁRIOS DA RODOVIA MT 206 – CONVENIENTE
OK CONSTRUÇÃO E SERVIÇO LTDA - CONTRATADA

RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME MALUF

PARECER Nº 2.531/2022

EMENTA: TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA. SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONVÊNIO N. 147/2009. CONTRATO N. 001/2010. PATOLOGIAS NA OBRA DE PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. OCORRÊNCIA. INTELIGÊNCIA DO DISPOSTO NA LEI ESTADUAL N. 11.599/2021. AUSÊNCIA DE MARCO INTERRUPTIVO. PARECER MINISTERIAL PELA DECLARAÇÃO DE OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO COM EXTINÇÃO DOS AUTOS COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO E REMESSA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E À PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Tomada de Contas Ordinária (derivada de conversão de tomada de contas especial em 19/12/2018) onde se apuram eventuais irregularidades no âmbito do convênio n. 147/2009 e contrato n. 001/2010 que tem por objeto a insuficiência qualitativa da pavimentação da rodovia MT 206 entre os Municípios de Paranaíta/MT e Alta Floresta/MT.

4ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7621 e-mail: gab.getulio@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



2. Inicialmente os fatos foram apurados no âmbito da representação de natureza interna de n. 75752/2011 tendo sido, ao final, expedida determinação para que a Secretaria de Estado de Infraestrutura do Estado de Mato Grosso, na data de 02/12/2014, instaurasse tomada de contas especial para apuração do dano e respectivos responsáveis (julgamento singular n. 1661/JCN/2014).

3. Contudo, diante da ineficiência no trâmite da tomada de contas especial, na data de 19/12/2018 os autos foram convertidos em tomada de contas ordinária.

4. Até o momento não houve marco interruptivo de prescrição, qual seja, a citação válida dos interessados.

5. A Secretaria de Controle Externo, em relatório técnico conclusivo, opinou pela prescrição em decorrência do transcurso de prazo superior a 05 anos desde a data inicial da prescrição, a qual fixou em 28/04/2011 para o objeto da representação de natureza interna n. 75752/2011 e em 27/07/2013 (data em que houve a extrapolação de prazo para prestação de contas quanto ao convênio).

6. Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminar prejudicial de mérito - prescrição

7. A prescrição, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, é regulada pela Lei Estadual n. 11.599/2021 e pela Resolução Normativa n. 03/2022.

8. De acordo com tais dispositivos legais – que se aplicam ao caso por



retroatividade da lei mais benéfica como princípio geral de direito sancionatório – a prescrição quinquenal começa a correr da data da infração ou no momento em cessar sendo ela permanente ou do último ato se continuada, sendo interrompida, apenas uma vez, pela citação válida.

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. PODER DE POLÍCIA. SUNAB. **MULTA ADMINISTRATIVA. RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA. POSSIBILIDADE. ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRINCÍPIO DO DIREITO SANCIONATÓRIO. AFASTADA A APLICAÇÃO DA MULTA DO ART. 538, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC.**

I. O art. 5º, XL, da Constituição da República prevê a possibilidade de retroatividade da lei penal, **sendo cabível extrair-se do dispositivo constitucional princípio implícito do Direito Sancionatório, segundo o qual a lei mais benéfica retroage.**

Precedente.

[...]

(REsp n. 1.153.083/MT, relator Ministro Sérgio Kukina, relatora para acórdão Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 6/11/2014, DJe de 19/11/2014). (grifo meu).

9. **No caso dos autos**, os fatos remontam ao convênio n. 147/2009 e contrato n. 001/2010. O protocolo da tomada de contas especial ocorreu apenas em 21/06/2016 perante o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e os fatos irregulares se referem à data de 28/04/2011.

10. Ademais, a Tomada de Contas instaurada pela SINFRA/MT, em cumprimento à determinação do julgamento singular n. 1661/JCN/2014, não abordou o objeto da representação n. 75752/2011, qual seja, as patologias no âmbito da obra de pavimentação, mas tão somente a ausência de prestação de contas referente ao convênio n. 147/2009.

11. **Quanto aos fatos decorrentes das patologias**, a prescrição se operou na data de 28/04/2016.

12. Em relação à **ausência de prestação contas**, tendo como marco inicial a data de 27/07/2013, a prescrição ocorreu na data de 27/07/2018 em razão da aplicação do artigo 20, §6º, da Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/AGE n.



003/009 que dispõe ser de 30 dias o prazo após o repasse da última parcela o início da exigibilidade de valores (ocorreu na data de 26/06/2013).

13. Diante disto, a pretensão de exigência dos valores e mora quanto à prestação de contas, em aplicação ao princípio da *actio nata* (artigo 189, do Código Civil) recai sobre a data de **27/07/2013 (um dia após o último dia de prazo estabelecido na instrução normativa acima citada).**

14. No entanto, o **conteúdo da teoria da *actio nata*** não se exaure unicamente quando da ocorrência do dano, sendo necessário que o lesado tenha a completa extensão dele e a identificação de seus responsáveis, requisitos que já estavam presentes na data de 27/07/2013, haja vista que no momento da medição rescisória (6ª medição) em 27/09/2012 já haviam informações de patologias e mesmo assim foram repassados valores em 04/04/2013 e 27/06/2013 dos quais não foram prestadas as devidas contas.

[...]

3. O surgimento da pretensão ressarcitória não se dá necessariamente no momento em que ocorre a lesão ao direito, mas sim quando o titular do direito subjetivo violado obtém plena ciência da lesão e de toda a sua extensão, bem como do responsável pelo ilícito, inexistindo, ainda, qualquer condição que o impeça de exercer o correlato direito de ação. Precedente.

[...]

(REsp n. 1.745.643/MT, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 5/2/2019, Dje de 8/2/2019). (grifo meu).

15. De todo o exposto, tanto em relação às patologias apresentadas na obra quanto à ausência de prestação de contas, verificamos a ocorrência da prescrição quinquenal em aplicação à Lei Estadual n. 11.599/2021 e à Resolução Normativa n. 03/2022.

2.2 Dano ao erário e encaminhamentos

16. No âmbito da presente tomada de contas ordinária se pretendeu apurar eventual dano ao erário causado no âmbito do convênio n. 147/2009 e contrato



n. 001/2010 entre a Secretaria de Infraestrutura do Estado de Mato Grosso – SINFRA/MT – e a Associação Intermunicipal de Produtores e Usuários da Rodovia MT 206 e tendo como contratada a empresa OK Construção e Serviço LTDA.

17. Conforme descrito nos autos de representação interna n. 75752/2011 e percorrido na fase de tomada de contas especial e, após, em sede de tomada de contas ordinária, foi pago o valor total de R\$ 4.868.797,50 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e oito mil, setecentos e noventa e sete reais e cinquenta centavos).

18. Além das patologias encontradas na obra, havendo, portanto, dever de reparação de danos, foram detectadas omissões quanto à prestação de contas dos valores pagos em 04/04/2013 na ordem de R\$ 1.788.153,79 (um milhão, setecentos e oitenta e oito mil, cento e cinquenta e três reais e setenta e nove centavos) e na data de 27/06/2013 no valor de R\$ 697.691,58 (seiscentos e noventa e sete mil, seiscentos e noventa e um reais e cinquenta e oito centavos), perfazendo, assim, o valor total de R\$ 2.485.845,37 (dois milhões, quatrocentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e quarenta e cinco reais e trinta e sete centavos).

19. Nada obstante tenha se verificado a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas, é cediço que vige no ordenamento jurídico o **princípio da máxima proteção do patrimônio público**, materializado nas hipóteses de dano ao erário na persecução da restituição aos cofres públicos por diversas vias processuais, de controle, administrativa ou judicial, como didaticamente exemplificou o Ministro Teori Zavascki³:

O “ressarcimento ao erário” é, conforme salientado, uma sanção em sentido genérico, sendo disciplinada pelo regime jurídico da responsabilidade civil. Trata-se da mais elementar e natural sanção jurídica para os casos de infração ao direito que acarretam lesões patrimoniais ou morais, sendo cabível como objeto próprio de ação judicial proposta pelo lesado e da ação civil pública em defesa do erário.

3 ZAVASCKI, T. A. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela colativa de direitos. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 97.



Constitui objeto acessório da ação popular (Lei 4.717/65) e efeito secundário da sentença penal condenatória (CP, art. 91, I), sentença essa que, para esse efeito, é considerada título executivo judicial.

20. Nessa senda, impende destacar que as legislações relativas à prescrição que incidem sobre cada uma daquelas vias processuais são distintivas, apresentando prazos e marcos interruptivos e suspensivos diversos, de tal modo que a possibilidade de ação pode estar prescrita em uma e hígida em outra.

21. A título de ilustração, podemos citar a própria Lei Federal nº 9.873/1999, aplicável à Administração Pública, que traz em seu bojo uma gama de possibilidades de interrupções, e a Lei de Improbidade, cujo prazo prescricional é de 08 anos, não se tratando, portanto, de prazo quinquenal.

22. Soma-se a isso, o fato de o Supremo Tribunal Federal ter assentado no RE 852475 – Tema 897 a tese de que “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”, assim, quando se tratar de conduta dolosa tipificada na LIA, sequer há que se falar em prescrição.

23. Inclusive, tramita atualmente na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 1.484/2021, que visa alterar as Leis de Improbidade Administrativa e da Ação Popular, para que prevejam, expressamente, a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário por dano resultante de ato doloso tipificado na LIA.

24. Diante desse cenário e sem se imiscuir na competência de outros órgãos, o **Ministério Público de Contas**, considerando o apontamento de dano ao erário neste processo, **manifesta-se pelo envio de cópia destes autos ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso**, para conhecimento e providências judiciais que julgar pertinentes, nos termos do art. 3º da Resolução Normativa nº 003/2022 TCE/MT.

25. Opina, ainda, que também sejam remetidos os autos à Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso, com base na decisão proferida pelo Min. Alexandre



de Moraes, nas medidas cautelares proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 7042 e 7043, que determinaram a concessão de INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL ao caput e §§ 6º-A, 10-C e 14, do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, no sentido da EXISTÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PESSOAS JURÍDICAS INTERESSADAS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA⁴.

26. De acordo com a posição adotado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, no bojo da ADI 7042 MC / DF:

A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação de improbidade administrativa pode representar grave limitação ao amplo acesso à jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), com ferimento ao princípio da eficiência (CF, art. 37, caput) e, no limite, obstáculo ao exercício da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “zelar pela guarda da Constituição” e “conservar o patrimônio público” (CF, art. 23, I), bem como, um significativo retrocesso quanto ao imperativo constitucional de combate à improbidade administrativa. Em respeito às citadas normas constitucionais, a previsão do §1º, do art. 129 da Constituição Federal parece indicar um comando impeditivo à previsão de exclusividade por parte do Ministério Público nas ações civis por ato de improbidade administrativa, impondo, assim, a necessidade de uma interpretação teleológica do texto constitucional, como bem ressaltado pelo Min. ILMAR GALVÃO no julgamento do Recurso Extraordinário 208.790 (...)

(...) A supressão da legitimidade ativa das pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa caracteriza uma espécie de monopólio absoluto do combate à corrupção ao Ministério Público, não autorizado, entretanto, pela Constituição Federal, e sem qualquer sistema de freios e contrapesos como estabelecido na hipótese das ações penais públicas (art. 5º, LIX, da CF).

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, DEFIRO PARCIALMENTE A CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para, até julgamento final de mérito: (A) CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL ao caput e §§ 6º-A, 10-C e 14, do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, no sentido da EXISTÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA CONCORRENTE ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO E AS PESSOAS JURÍDICAS

4 Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=481960&ori=1>>. Acesso em: 16 de maio de 2022.



INTERESSADAS PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; (...)

27. De todo o exposto, opina o Ministério Público de Contas pelo encaminhamentos dos autos ao Ministério Público Estadual e à Procuradoria Geral do Estado para adoção das medidas que entenderem necessárias.

3 MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1 Análise Global

28. Extrai-se dos autos que a representação de natureza interna n. 75752/2011 foi instaurada para apuração de patologias na execução da obra de pavimentação asfáltica no âmbito do convênio n. 147/2009 e contrato n. 01/2010, cujo conhecimento remete à data de **28/04/2011**.

29. **Não houve, até o momento, a citação válida dos interessados, razão pela qual a prescrição quinquenal se operou na data de 28/04/2016.**

30. A Tomada de Contas Especial instaurada pela SINFRA/MT, em razão da determinação 1661/JCN/2014 no âmbito da representação acima destacada não abordou as patologias da obra, mas somente a ausência de prestação de contas.

31. No que tange à **omissão em prestar contas, o termo inicial da prescrição remete à data de 27/07/2013, tendo ocorrido a prescrição na data de 27/07/2018.**

32. De todo o exposto, em consonância, com a Secretaria de Controle Externo, o Ministério Público de Contas opina: **a) pela declaração da ocorrência da prescrição punitiva e ressarcitória, devendo os autos serem extintos, com julgamento de mérito, nos termos do artigo 2º, da Resolução Normativa n. 03/2022 desta Corte de Contas c/c artigo 487, II, do Código de Processo Civil; e b) pelo encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual e à Procuradoria Geral do Estado para que adotem**



as medidas que entenderem necessárias.

3.2 Conclusão

33. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições institucionais, **opina:**

a) pela **declaração de ocorrência da prescrição em relação a todos os fatos e a todos os interessados e extinção dos autos, com resolução de mérito**, nos termos do artigo 2º, da Resolução Normativa n. 03/2022 c/c artigo 487, do Código de Processo Civil; e

b) pela **remessa de cópia integral destes autos ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso**, para conhecimento e providências judiciais que julgar pertinentes, bem como à **Procuradoria do Estado de Mato de Grosso**, nos termos da **Medida Cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI's 7042 e 7043**

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 14 de julho de 2022.

(assinatura digital)¹

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

(Em substituição ao Procurador de Contas Getúlio Velasco conforme ato PGC n. 15/2022)

1 Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa n. 09/2012 – TCE/MT.