



PROCESSO Nº : 13.314-0/2010  
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ESPECIAL  
UNIDADE : FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO DO ESTADO DE MATO GROSSO  
RESPONSÁVEL : ESPÓLIO DE CARLOS ORIONE – EX - PRESIDENTE DA FEDERAÇÃO MATOGROSSENSE DE FUTEBOL  
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

### PARECER Nº 2.241/2021

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO DO ESTADO DE MATO GROSSO. CONVÊNIO 027/2007. RATIFICAÇÃO PARCIAL PARECER 3.258/2019. ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES FINAIS. RESOLUÇÃO DE CONSULTA N. 7/2018. *OVERRULING*. OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES. *DISTINGUISHING*. NÃO APLICABILIDADE. PARECER MINISTERIAL PELA PRESCRIÇÃO, ALTERNATIVAMENTE, PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS COM RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO.

## 1. RELATÓRIO

1. Retornam os autos a este Ministério Público de Contas, para emissão de parecer em face das alegações finais ofertadas, após o acórdão n. 507/2020, dar provimento parcial ao Recurso Ordinário interposto, acolhendo preliminar de cerceamento de defesa, anulando o Acórdão n. 72/2019-PC, que julgou irregulares a presente Tomada de Contas e determinou a restituição ao erário no importe de R\$ 183.086,45 (cento e oitenta e três mil, oitenta e seis reais e quarenta e cinco centavos), uma vez que não oportunizou à Federação Mato-grossense de Futebol o devido contraditório e ampla defesa, nos termos do art. 241, §2º, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

2. Trata-se os autos de **Tomada de Contas Especial** instaurada pela Secretaria Executiva do Núcleo de Cultura, Ciência, Lazer e Turismo, em cumprimento ao Acórdão nº 3.174/2009 deste Tribunal de Contas, em face da Federação Mato-grossense de Futebol, à época sob a presidência do Sr. Carlos Orione, em razão da irregular prestação de contas do Termo de Convênio nº 027/2007, cujo objeto era a realização da “IV COPA MATO GROSSO SUB-17”, no





valor de R\$ 379.800,00 (trezentos e setenta e nove mil e oitocentos reais).

3. A Comissão de Tomada de Contas concluiu pela irregularidade na prestação de contas decorrente da apresentação de notas extemporâneas, notas com indícios de falsificação e notas com indícios de adulteração, manifestando pela necessidade de restituição ao erário no valor de R\$ 183.086,45 (cento e oitenta e três mil, oitenta e seis reais e quarenta e cinco centavos).

4. Após análise do processo por equipe técnica desta Corte, por meio de Relatório Técnico (Doc. Digital nº 160626/2016), concluiu pela ocorrência das seguintes irregularidades:

**Responsável:** Carlos Orione – ex-presidente da Federação Mato-grossense de Futebol.

**1. Irregularidade IB 03. Convênio\_Grave\_03. Não-observância das regras de prestação de contas referentes a convênios e/ou instrumentos congêneres (Instrução Normativa Conjunta SEPLAN/SEFAZ/CGE n. 01/2015; Resolução Normativa n. 24/2014 – TP TCE/MT):**

1.1. irregularidades cometidas pela Federação Mato-grossense de Futebol, na execução do Convênio n. 027/07, firmado com o Fundo de Desenvolvimento Desportivo do Estado de Mato Grosso, com o objetivo de realizar a *IV COPA MATO GROSSO SUB-17*, no montante de R\$ 379.800,00. **(Item 3.1)**

**2. Irregularidade IB 99. Convênio\_Grave\_99. Irregularidade referente à Convênio, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCEMT nº 17/2010:**

2.1. Ressarcimento de recursos aos cofres públicos do Estado, no montante de R\$ 183.086,45, em face de irregularidade cometidas pela Federação Matogrossense de Futebol, na execução do Convênio n. 027/07, firmado com o Fundo de Desenvolvimento Desportivo do Estado de Mato Grosso. **(Item 3.2).**

5. Ocorre que no curso do processo verificou-se que o responsabilizado faleceu<sup>1</sup> em 06/11/2016. Nesse passo, a SECEX opinou pelo chamamento dos sucessores (espólio) para compor a demanda<sup>2</sup>.

6. Em 23 de novembro de 2016, o então Relator Conselheiro Sergio Ricardo proferiu despacho remetendo os autos ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer<sup>3</sup>.

1 Documento Digital nº 208809/2017 – Petição de inventário fls. 3/10

2 Relatório técnico de defesa nº Doc. 204834/2016 fls.6/7

3 Despacho Nº Doc. 206955/2016





7. O parecer ministerial foi convertido em diligência<sup>4</sup>, pugnando-se pela juntada da certidão de óbito do Sr. Carlos Orione e pela notificação do seu espólio para apresentação de alegações finais.

8. De pronto o espólio foi citado por edital, e o processo foi devolvido ao MPC para novo parecer. Novamente este *Parquet* converteu o parecer em diligência<sup>5</sup>, pugnando, desta vez, por novas tentativas de notificação pelas vias ordinárias antes do uso da notificação via edital.

9. Após, notificou-se o inventariante do espólio do Sr. Carlos Orione, que, por sua vez apresentou defesa, manifestando-se, primordialmente pela prescrição do feito<sup>6</sup>.

10. Diante desta manifestação, o Ministério Público de Contas novamente converteu o feito em diligência<sup>7</sup>, opinando pelo sobrestamento, conforme art. 89, XI, do RI/TCE-MT, até o julgamento do recurso interposto pelo Ministério Público de Contas em face do Acórdão nº 222/2017-TP, bem como da decisão do Processo de Consulta nº 2.059/2017, posto que ambos tratam do tema prescrição/decadência em Tomadas de Contas.

11. Julgado os processos citados acima, os autos foram reencaminhados ao Ministério Público de Contas que emitiu o Parecer Conclusivo n. 3.258/2019<sup>8</sup>.

12. Por meio do Acórdão n. 72/2019-PC<sup>9</sup>, as contas foram julgadas irregulares com imputação de débito ao espólio do Sr. Carlos Orione e à Federação Mato-grossense de Futebol – FMF, a título de restituição ao erário no importe de R\$ 183.086,45 (cento e oitenta e três mil, oitenta e seis reais e quarenta e cinco centavos).

13. A Federação Mato-grossense de Futebol – FMF interpôs Recurso

4 Diligências do Ministério Público de Contas Nº Doc. 210753/2016

5 Diligências do Ministério Público de Contas Nº Doc. 131597/2017

6 Documento Digital nº 226518

7 Diligências do Ministério Público de Contas Nº Doc. 252909/2017

8 Documento Digital nº 155255/2019

9 Documento Digital nº 205651/2019





Ordinário<sup>10</sup>, pugnando, preliminarmente, pela nulidade da decisão, porquanto não foi notificada para apresentação de alegações finais. No mérito, defendeu a aplicação do princípio da intranscendência subjetiva das sanções, posto serem os clubes os verdadeiros executores do convênio.

14. Os autos foram submetidos ao Conselheiro Relator que, em decisão proferida em 13/11/2019<sup>11</sup>, recebeu o recurso e atribuiu-lhe os efeitos devolutivo e suspensivo.

15. Ato seguinte, os autos foram remetidos à apreciação da Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública<sup>12</sup>, a qual se absteve de emitir conclusão, aduzindo tratar-se de matérias jurídico-processuais.

16. O Ministério Público de Contas emitiu Parecer n. 5.664/2019<sup>13</sup>, opinando pelo conhecimento, provimento da preliminar e nulidade do acórdão, e, subsidiariamente, pelo seu não provimento.

17. Em consonância com o Parecer Ministerial, o relator, por meio do acórdão n. 507/2020-TP<sup>14</sup>, deu provimento parcial ao Recurso Ordinário, acolhendo a preliminar arguida, para decretar a anulação do Acórdão n. 72/2019-PC e intimar a Federação Mato-grossense de Futebol para apresentar alegações finais, os termos do art. 241, §2º, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

18. Devidamente notificados, apresentaram alegações finais por meio do documento digital n. 67911/2021.

19. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas. É o breve relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Da Prescrição

10 Documento Digital nº 220528/2019

11 Documento Digital nº 258674/2019

12 Documento Digital nº 262635/2019

13 Documento Digital nº 270164/2019

14 Documento Digital nº 520/2021





20. Preliminarmente, cabe ressaltar que a prescrição é instituto regulado por norma de caráter público, sendo uma das expressões do princípio da segurança jurídica, que se reveste de direito fundamental da pessoa humana, nos termos do artigo 5º, XXXVI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

21. Nestes autos, o instituto já foi devidamente explanado e fundamentado no **Parecer n. 3.258/2019<sup>15</sup>**, o qual desde já se **ratificada, acrescentando os seguintes argumentos que passa a expor.**

22. Este Ministério Público de Contas entende que a tese fixada na **Resolução de Consulta n. 07/2018** precisa ser revista, pelos motivos já expostos no Parecer n. 3.258/2019, ou seja, pretende-se que **haja a superação do entendimento (overruling) fixado, para que o prazo prescricional de atuação do Tribunal de Contas, no que tange às sanções e ressarcimento ao erário, sejam limitados ao prazo de 05 anos.**

23. Isto porque, considerando as **atividades administrativas** dos Tribunais de Contas, na ausência de norma específica que fixe prazo para sua atuação, deve-se recorrer prioritariamente ao **microssistema de processo administrativo**, antes de alcançar as normas gerais do Código Civil, ante ao amplo conjunto de normas existentes: Decreto nº 20.910/32, art. 1º; CTN, arts. 168, 173 e 174; Lei nº 6.838/1980, art. 1º; Lei nº 8.112/1990 (“Regime jurídico dos servidores públicos civis federais”), art. 142, I; Lei nº 8.429/1992, art. 23; Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB), art. 43; Lei nº 9.783/1999; Lei nº 12.529/2011 (“Lei antitruste”), art. 46; Lei nº 12.846/2013 (“Lei anticorrupção”), art. 25; entre outros

24. Desta forma, aplicando a técnica de integração jurídica analogia *legis* (artigo 4º, da Lei de Introdução das Normas de Direito Brasileiro – LINDB), a utilização tanto do prazo de 05 (cinco) anos previsto no artigo 26 da Lei Estadual 7.692/2002, quanto do prazo de 05 (cinco) anos previsto no artigo 54 da Lei 9.784/99, assim como as disposições previstas na Lei 9.873/99, que, embora tenha

---

15 Documento Digital nº 155255/2019





estatura federal, pode ser aplicada no âmbito do Estado-membro no intuito de assegurar o devido processo legal, assim como a aplicação da **regra geral de direito sancionatório**, de que, quando há dúvida quanto à norma a ser aplicada, deve-se optar por aquela que melhor beneficie o réu.

25. Neste sentido:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. **PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE NORMA REGULAMENTANDO O PRAZO APLICÁVEL. EM MATÉRIA SANCIONADORA, TUDO DEVE SER FEITO PRO REO QUANDO HÁ DÚVIDA.** JUSTIFICA-SE A APLICAÇÃO DO ARTIGO 258 DA LEI ESTADUAL MINEIRA 869/1952 (ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS). PRAZO PRESCRICIONAL CONSUMADO. ILEGALIDADE DO ATO DE DEMISSÃO. RECURSO ORDINÁRIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO.

1. Diante da omissão no Estatuto da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais acerca de qual o prazo prescricional aplicável ao caso em comento (aplicação da pena de demissão), **faz-se necessária a integração noutra norma.**

2. Assim, pode-se escolher o Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado de Minas Gerais, que fala em 4 (quatro) anos, **ou a Lei 8.112/1990, que fala em 5 (cinco) anos.** 3. Em matéria de analogia, temos dois tipos: a analogia legis e a analogia juris. A analogia legis, no caso, não ocorre, porque a contemplação feita no Estatuto dos Servidores do Estado de Minas Gerais é para caso de abandono de cargo. O caso dos autos não é de abandono. Portanto, pela lei não seria invocável. Mas existe analogia juris, que é pelo contexto, pelo direito e não pela lei. Ora, se em caso de abandono se pode aplicar o prazo de 4 (quatro) anos, por que não se poderia aplicar o prazo de 4 (quatro) anos em outras hipóteses, se não tem previsão expressa para outras hipóteses? Assim, como se trata de prescrição, a exegese deve favorecer aquele a quem ela aproveita. Em matéria sancionadora, tudo deve ser feito pro reo quando há dúvida. 4. No caso, temos uma regra específica analógica, que é o Estatuto dos Servidores Civis do Estado de Minas Gerais, que prevê 4 (quatro) anos para abandono e que, analogicamente, pode-se aplicar ao caso de processo disciplinar. Assim, deve-se dar preferência de aplicação ao Estatuto dos Servidores do Estado de Minas Gerais.

5. Recurso Ordinário a que se dá provimento.  
(RMS 54.228/MG, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, Rel. p/ Acórdão Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2018, Dje 05/10/2018). (grifo meu).

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. PENSÃO POR MORTE. REVISÃO DO VALOR. IMPOSSIBILIDADE. DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA EM FACE DO DECURSO DO PRAZO DE CINCO ANOS APÓS A CONCESSÃO DO BENEFÍCIO. APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 9.784/99 POR ANALOGIA INTEGRATIVA.





1. Nos termos da Súmula 473/STF, a Administração, com fundamento no seu poder de autotutela, pode anular seus próprios atos, de modo a adequá-lo aos preceitos legais.

2. **Com vistas nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, este Superior Tribunal de Justiça tem admitido a aplicação, por analogia integrativa, da Lei Federal n. 9.784/1999, que disciplina a decadência quinquenal para revisão de atos administrativos no âmbito da administração pública federal, aos Estados e Municípios, quando ausente norma específica, não obstante a autonomia legislativa destes para regular a matéria em seus territórios. Colheu-se tal entendimento tendo em consideração que não se mostra razoável e nem proporcional que a Administração deixe transcorrer mais de cinco anos para providenciar a revisão e correção de atos administrativos viciados, com evidente surpresa e prejuízo ao servidor beneficiário. Precedentes.**

3. Recurso especial conhecido e provido.

(REsp 1251769/SC, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/09/2011, DJe 14/09/2011). (grifo meu). (grifo meu).

26. Menciona-se, ainda, o entendimento já externado pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal que pontuou que “a prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia” (MS 32.201/DF, Rel. Min. Roberto Barroso)

27. Naquela assentada, a Primeira Turma entendeu que seria mais consentânea a aplicação direta ou por analogia da Lei 9.873/1999 à ação punitiva do TCU, uma vez que, dada a autonomia do direito administrativo, não haveria razão para a supressão da suposta omissão legislativa, quanto ao prazo prescricional, pelas normas de direito civil. Essa orientação foi aplicada nas seguintes decisões monocráticas: MS 36.127-MC/DF e MS 35.940-MC/DF, Rel. Min. Luiz Fux; MS 35.294/DF, MS 35.539/DF e MS 35.971-TP/DF, Rel. Min. Marco Aurélio; MS 34.256- MC/DFe MS 36.054-MC e 36.067-MC/DF, Rel. Roberto Barroso.

28. Inclusive, recentemente, o ministro Ricardo Lewandowski também concedeu liminar para suspender as condenações do TCU nos autos do MS 36.054/DF, em decorrência da aplicação da prescrição quinquenal prevista na Lei 9.873/99.

29. Ainda, quanto à **prescritibilidade da pretensão de ressarcimento de valores ao erário**, destacamos que em 20/04/2020, o Supremo Tribunal Federal





julgou o mérito de tema com repercussão geral nº 899 em que há verdadeira viragem jurisprudencial.

30. Assim, em que pese o teor da referida resolução de consulta (07/2018) de que são imprescritíveis as pretensões de ressarcimento ao erário, é salutar destacar o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, guardião máximo da Constituição, no tocante à interpretação a ser conferida ao disposto no art. 37, §5º, que assim dispõe: “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.”

31. Sobre a prescritibilidade ou não das ações de ressarcimento ao erário, decorrentes de ilícitos civis, inclusive os atentatórios à probidade da administração, há duas teses de relevo, a saber:

- (a) **TEMA 666**, decidido em Repercussão Geral no RE 669.069 (Rel. Min. TEORI ZAVASCKI), com a seguinte TESE: **É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil** ou
- (b) **TEMA 897**, decidido na Repercussão Geral no RE 852.475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN, com a seguinte TESE: **São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.** (grifei)<sup>16</sup>

32. Nesse sentido, para que seja aplicável a hipótese de imprescritibilidade, considerada excepcional pelo STF, são necessários dois requisitos:

- (1) prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado na Lei 8.429/92; (2) presença do elemento subjetivo do tipo DOLO; conforme TESE, com a qual guardo reservas, que estabeleceu: São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (TEMA 897 RE-RG 852475, Red. p/Acórdão: Min. EDSON FACHIN)

33. Assim, para a Suprema Corte somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa Lei

<sup>16</sup>Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4046531&numeroProcesso=636886&classeProcesso=RE&numeroTema=899> Acesso em: 19/11/2020





8.429/1992. Em relação aos demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos, é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública.

34. Nessa linha de intelecção, o STF decidiu que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisões dos Tribunais de Contas<sup>17</sup>. Duas são as razões principais:

- (a) a Corte de Contas, em momento algum, analisa a existência ou não de ato doloso de improbidade administrativa;
- (b) não há decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso, inexistindo contraditório e ampla defesa plenos, pois não é possível ao imputado defender-se no sentido da ausência de elemento subjetivo (TEMA 899 RE-RG 636886, Red. p/Acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES)

35. Assim, para o Supremo, nos procedimentos instaurados pelo Tribunal de Contas, em especial tomada de contas, não se imputa a existência de ato de improbidade, nem tampouco se abre a possibilidade do fiscalizado defender-se, com todas as garantias do devido processo judicial, no sentido de eximir-se de dolo ou mesmo culpa.

36. Dessa forma, embora a irregularidade identificada pela Corte de Contas possa configurar ato ilícito, porque contrária ao direito, é prescritível, uma vez que, não se apurou, mediante o devido processo legal com a presença de contraditório e ampla defesa a existência de ato doloso de improbidade administrativa.

37. Ainda sobre o tema, o STF destacou:

O reconhecimento da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas significa grave ferimento ao Estado de Direito, que exige, tanto no campo penal, como também na responsabilidade civil, a existência de um prazo legal para o Poder Público exercer sua pretensão punitiva, não podendo, em regra, manter indefinidamente essa possibilidade, sob pena de desrespeito ao devido processo legal.

---

<sup>17</sup>Embora a prescrição tratada pelo STF refira-se à execução do título (prescrição executória) e não a tratada nestes autos, pretensão punitiva e ressarcitória, as razões do julgamento são plenamente aplicáveis ao caso sob espécie, porquanto alude ao tema tomada de contas e a prescritibilidade das ações que versem sobre atos ilícitos que não caracterizem ato doloso de improbidade.





(TEMA 899 RE-RG 636886, Red. p/Acórdão: Min. ALEXANDRE DE MORAES)

38. Nesse sentido, cumpre trazer a baila o teor do Tema 899, cuja repercussão geral foi reconhecida pelo STF:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. **1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado.** 2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, **somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992** (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública. 3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, **no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.** 4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”. (grifo nosso)

39. Dessa forma, concluiu-se que as ações de ressarcimento ao erário objeto de análise pelo Tribunal de Contas sujeita-se à prescrição, vez que não se analisa nos processos de tomada de contas a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa.

40. Desta forma, deve-se afastar a aplicabilidade do entendimento





fixado no item “1” e “6” da Resolução de Consulta n. 07/2018 deste Tribunal de Contas para considerar como **quinquenal o prazo de prescrição de pretensão punitiva e ressarcitória.**

41. Perpassada a questão, passa-se análise do marco inicial e sua interrupção, **retificando o Parecer n. 3.258/2019**, nos termos que passa a expor.

42. O marco inicial da prescrição é a data da irregularidade sancionada, conforme item “2” da Resolução de Consulta n. 07/2018. **Por outro lado, o item “3” da resolução acima mencionada dispõe que a prescrição é interrompida pelo ato que ordenar a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do Código Civil, e recomeça a correr da data em que for ordenada a citação, a audiência ou oitiva da parte, nos termos do art. 202, parágrafo único, parte inicial, do Código Civil.**

43. **O Convênio n. 27/2007** foi firmado na data de 24/09/2007, com vigência até a data de 15/12/2007. Não há nos autos a data limite para prestação de contas, entretanto, denota-se que a prestação de contas foi ofertada em 17/03/2008 (documento digital n. 226518/2017 fls. 3).

44. Analisando os marcos interruptivos neste feito, verifica-se que a **citação do Sr. Carlos Orione**, na tomada de contas especial, foi ordenada por meio do ofício n. 824/2016/GAB-SR, no dia 13/09/2016. Por outro lado, não há ordem de citação à Federação Mato-Grossense de Futebol, todavia, apresentou procuração, constituindo advogado aos autos em 29/09/2016 (documento digital n. 174023/2016, fls. 12), solicitando cópia dos autos em 30/11/2016 (documento digital n. 213307/2016).

45. Sendo assim, fica claro que o presente processo está fulminado pela prescrição, ante ao lapso temporal de cerca de 7 anos e 6 meses.

46. Isto posto, o Ministério Público de Contas opina pela **declaração da ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, bem como da pretensão de ressarcimento no caso dos autos.**





47. **Ressalta-se** que esta preliminar afeta apenas a atuação do Tribunal de Contas, não impedindo a atuação do Ministério Público Estadual, assim, manifesta-se pelo encaminhamento de cópia dos autos ao **Ministério Público do Estado de Mato Grosso para, querendo, proponha ação de ressarcimento ao erário, em relação aos fatos fulminado pela prescrição nestes autos**, uma vez que as ações de ressarcimento no âmbito do poder judiciário não prescreverem, nos termos do RE 852475 e RE 636886 da Suprema Corte.

## 2.2 Mérito

48. Caso Vossa Excelência não entenda pela ocorrência da prescrição, em homenagem ao princípio da eventualidade, passa-se a análise meritório, restringindo-se as alegações finais ofertadas pela Federação Mato-Grossense de Futebol - FMF, uma vez que a defesa e as alegações finais apresentadas pelo Sr. Carlos Orione já foram objeto de análise no Parecer n. 3.258/2019<sup>18</sup>, reiterando, assim, sua ratificação.

49. Em alegações finais, destaca a Federação Mato-Grossense de Futebol – FMF que, por meio do novo presidente, Sr. Aron Dresch, eleito desde 16/03/2017, vem buscando regularizar as questões judiciais e burocráticas da Federação, ressaltando que a inadimplência em relação a esta prestação de convênio vem trazendo prejuízos imensuráveis.

50. Nesse passo, pugna pelo reconhecimento da intranscendência subjetiva das sanções, conforme entendimento da Suprema Corte, para que sejam julgadas regulares as contas apresentadas, afastando os efeitos da irregularidade da toma de contas especial e o ressarcimento ao erário.

51. Solicita, ainda, que oficie à Secretaria de Estado de Gestão para que retire a FMF/MT do cadastro de inadimplentes.

52. Por fim, aduz que os clubes de futebol seriam os verdadeiros

---

18 Documento Digital nº 155255/2019





executores do convênio, dado que 92% do recurso recebido foi repassado a eles para pagamento de despesas com hospedagem e alimentação dos atletas.

**53. Passa-se a análise ministerial.**

54. Primeiramente, ressalta-se que a verdadeira signatária do convênio firmado com o FUNDED/MT foi a Federação Mato-grossense de Futebol, na pessoa do Sr. Carlos Orione, sendo esta a responsável primária por prestar contas dos valores recebidos. Dever este que não foi cumprido a contento, resultando na apuração de um dano de R\$ 183.086,45.

55. Além disso, é cediço caber ao particular recebedor de recursos públicos a gestão da quantia recebida, estando sob jurisdição dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, reza a Constituição Federal, em seu art. 70, parágrafo único, c/c art. 71, II.

56. Isso não é falar em suposta ilegitimidade de os clubes responderem pela má gestão dos recursos recebidos. Aplicando-se uma interpretação sistemática da CF/88, seria possível, em verdade, que estes integrassem a presente tomada de contas especial, até porque a jurisdição do TCE pode alcançar terceiros que deram causa a irregularidades ensejadoras de prejuízo ao erário, mesmo não sendo signatários de convênio.

57. Contudo, como dito, nada obsta que a atuação desta Corte se direcione apenas à pessoa jurídica primária recebedora dos recursos, ou à pessoa de seu representante, pois a própria CF/88 não faz essa distinção. Nesse sentido, já entendeu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União no Acórdão 6345/2017-SC:

[...] os artigos 70 e 71 da Constituição Federal são claros ao trazer à responsabilidade todos aqueles que participem da gestão de recursos públicos, não eximindo os particulares que participem da relação, notadamente quando são dirigentes de entidade privada recebedora de recursos públicos mediante convênio.

10. Ademais, conforme já consignado na jurisprudência desta corte (e.g Acórdãos 2065/2014-Plenário e 9905/2011 - Segunda Câmara) ,





em face da natureza não contratual do ajuste, não se faz necessária a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica para se fixar a responsabilidade do dirigente da entidade beneficiada com a transferência de recursos públicos. Em outras palavras, é dispensável a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica para a responsabilização de pessoa física que atua como representante de organização que gere recursos públicos repassados por meio de transferências voluntárias se comprovado o dano ao Erário causado pela entidade e pelos seus dirigentes.

58. Neste sentido, a Resolução de Consulta nº 04/2015, que tratou da prestação de contas de convênios, estabeleceu a responsabilidade solidária das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos com seus respectivos administradores responsáveis pela aplicação dos recursos:

CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO. CONSULTA. CONVÊNIOS. PRESTAÇÃO DE CONTAS. NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A APLICAÇÃO DOS RECURSOS E AS DESPESAS REALIZADAS NA FINALIDADE DO AJUSTE. OMISSÕES OU IRREGULARIDADES. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. RESPONSÁVEIS. 1) É dever constitucional e legal prestar contas da regular aplicação de recursos públicos recebidos por meio de convênio, devendo os respectivos responsáveis fazê-lo demonstrando a existência de nexo causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto. 2) Na hipótese em que os documentos apresentados na prestação de contas de convênio impossibilitarem o estabelecimento do nexo causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto, o ente, órgão ou entidade concedente dos recursos deve promover a glosa, mesmo que o objeto do ajuste tenha sido integral ou parcialmente executado. (...) 6) Para fins de responsabilização pelo ressarcimento do dano decorrente de omissões ou irregularidades na prestação de contas de convênio, deve-se observar as seguintes diretrizes: (...) **c) quando os beneficiários dos recursos forem pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, o débito deve ser imputado de forma solidária entre os administradores responsáveis pela aplicação dos recursos e a pessoa jurídica de direito privado.**

59. Quanto à questão envolvendo a violação a preceitos princípiológicos, atinentes à intranscendência e individualização da pena, salienta-se que dada a concepção acerca da natureza jurídica de reparação civil das condenações em ressarcimento de valores, não é cabível, data máxima vênia, a aplicação desses axiomas para sugerir a exclusão da responsabilidade solidária para restituição ao erário, pois, o efeito oriundo da instrumentalização desses princípios apenas pode incidir na dosimetria de sanções, no momento do sopesamento individual das condutas para o cômputo da multa correlata à





comprovação da irregularidade.

60. Sobre o tema, transcrevo a seguir o pacífico entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 918/2007-Plenário. Rel. Min. Valmir Campelo. Enunciado: A CONDENAÇÃO EM DÉBITO NÃO TEM CARÁTER PUNITIVO, MAS SIM NATUREZA JURÍDICA DE REPARAÇÃO CIVIL PELO PREJUÍZO CAUSADO AO ERÁRIO. PORTANTO, NÃO CABE INVOCAR O PRINCÍPIO DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA. [...] De acordo com o disposto no Código Civil, Lei 10.406/2002, OS DEVEDORES SOLIDÁRIOS SÃO OBRIGADOS, CADA UM DELES, AO TOTAL DA DÍVIDA. (Grifou-se).

TCU. Acórdão 1441/2010-Plenário. Rel. Min. Augusto Nardes. Enunciado: A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA IMPOSSIBILITA QUE O DÉBITO SEJA IMPUTADO DE FORMA INDIVIDUALIZADA, dividindose o valor total pela quantidade de devedores, todavia o devedor solidário que quitar a dívida pode obter regresso dos demais corresponsáveis, nos termos do Código Civil. (Grifou-se).

TCU. Acórdão 5662/2014-Primeira Câmara. Rel. Min. Bruno Dantas. Enunciado: A condenação ao pagamento de débito está relacionada à ocorrência de prejuízo ao erário, possuindo, essencialmente, NATUREZA REPARADORA. (Grifou-se).

61. Nesse mesmo norte é o entendimento desta Corte de Contas:

Processual. Ressarcimento ao erário. Natureza jurídica. Responsabilidade solidária. Aplicação dos princípios da intranscendência e individualização da pena. Dada a natureza jurídica de reparação civil atribuída às condenações em ressarcimento de valores ao erário, não é cabível afastar a responsabilidade solidária imputada ao agente público, por ato que implique dano ao erário, com fundamento nos princípios da intranscendência e da individualização da pena, uma vez que esses princípios devem ser aplicados apenas no momento de sopesamento das condutas individuais dos agentes para fins de definição da dosimetria de multa. (Pedido de Rescisão. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Revisora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Acórdão nº 537/2018-TP. Julgado em 13/11/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 29/11/2018. Processo nº 11.184-8/2017).

62. Quanto ao entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal pela aplicabilidade da intranscendência subjetiva das sanções, vale asseverar que não há nenhuma similitude com o presente feito (*distinguishing*).

63. Isso porque, os motivos determinantes da Suprema Corte, ao aplicar





tal princípio, sempre foi neutralizar a ocorrência de risco que pudesse comprometer, de modo irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas, ante ao impedimento de repasse de verbas federais ao Estado-membro.

64. Tanto o é que o STF se julgou competente para a ação sob o argumento de que o que estava em jogo era a inscrição de Ente local em cadastro federal de inadimplência, o que impediria a contratação de operações de crédito, celebração de convênio e repasse de transferências de recursos, revelando possível abalo ao pacto federativo, já que mitiga a autonomia do Estado-membro, ensejando, assim, a incidência do art. 102, I, f, da CF.

65. Ao analisar o mérito da ACO 3.234, o Ministro Luiz Fux, entendeu não ser “razoável penalizar o estado e sua população por atos de responsabilidade pessoal do gestor público. Assim, tem aplicação, no caso concreto, o princípio da intranscendência subjetiva das sanções”

66. De igual modo, o Min. Celso de Mello, fundamentou ao longo de sua decisão proferida na AC 2.395, que a clara diretriz jurisprudencial estabelecida pela Suprema Corte preocupa-se com as graves consequências para o interesse da coletividade, *in verbis*:

“(…) Impõe-se ter presente, agora, um outro aspecto que se me afigura impregnado de evidente relevo, considerada a jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou em casos nos quais a causa geradora de inscrição em registros cadastrais de entidades inadimplentes é exclusivamente imputável a Administrações Estaduais anteriores (AC 1.763- MC/SE, Rel. Min. CARLOS BRITTO). Resulta, de tais julgamentos, clara diretriz jurisprudencial estabelecida por esta Suprema Corte, cujas decisões – ordenando a liberação e o repasse de verbas federais – foram proferidas com o propósito de neutralizar a ocorrência de risco que pudesse comprometer, de modo irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas: ‘Questão de ordem em medida cautelar em ação cautelar. 2. Autarquia estadual. Inscrição no SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal). 3. Impedimento de repasse de verbas federais. Risco para a continuidade da execução de políticas públicas. 4. Precedentes: (QO) AC nº 259-/AP, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 03.12.2004; (QO) AC nº 266-SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 28.10.2004; e (AgR) AC nº 39-PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 05.03.2004. 5. Cautelar, em questão de ordem, referendada.’ (AC 1.084-MC-QO/AP, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno) Essa mesma orientação foi observada no julgamento





(monocrático) da AC 1.989-MC/SP, Rel. Min. GILMAR MENDES, em caso que guarda absoluta identidade com a matéria ora em exame. O que se mostra importante considerar, na realidade, é a orientação que o Supremo Tribunal Federal firmou a respeito do tema em análise, na qual esta Suprema Corte tem enfatizado a sua preocupação com as graves consequências, para o interesse da coletividade, que podem resultar do bloqueio das transferências de recursos federais (AC 2.032-QO/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO), como se verifica de fragmento de decisão proferida pelo eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, referendada pelo E. Plenário desta Corte: ‘(...) Os argumentos apresentados evidenciam a plausibilidade jurídica do pedido cautelar, porquanto a permanência do Estado de São Paulo nos registros do CAUC e SIAFI implica o imediato bloqueio das transferências de recursos federais em detrimento do interesse público, com prejuízos irreparáveis ao crescimento estadual e à população.’ (AC 1.845-MC/SP, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI) Quanto aos Convênios Originais nº 085/2001 e nº 018/2003, celebrados com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Ministério da Justiça), cumpre destacar trecho relevante da manifestação do Estado da Paraíba (fls. 29/32): ‘(...) 71. De igual sorte, não existem motivos para a manutenção das anotações de inadimplência do Estado da Paraíba no sistema CAUC/SIAFI, especificamente no que concerne aos CONVÊNIOS ORIGINAIS nº 085/2001 e nº 018/2003, celebrados com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Ministério da Justiça)” (nosso grifo)

67. Assim, tratando-se de empresa privada não há que falar em aplicação do princípio da transcendência subjetiva das sanções consubstanciado no entendimento da Suprema Corte.

68. Dessa maneira, por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas** opina pelo julgamento **irregular** das contas apresentadas, com determinação de restituição ao erário no valor de R\$ 183.086,45, de forma solidária entre o Sr. Carlos Orione e a Federação Mato-grossense de Futebol.

### 3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

#### 3.1. Análise global

69. A Tomada de Contas Especial foi instaurada pela Secretaria Executiva do Núcleo de Cultura, Ciência, Lazer e Turismo, em cumprimento ao Acórdão nº 3.174/2009 deste Tribunal de Contas, em face da Federação Mato-grossense de Futebol, à época sob a presidência do Sr. Carlos Orione, em razão da irregular prestação de contas do Termo de Convênio nº 027/2007, cujo objeto era a realização da “IV COPA MATO GROSSO SUB-17”, no valor de R\$ 379.800,00





(trezentos e setenta e nove mil e oitocentos reais)

70. Por meio do Acórdão n. 72/2019-PC<sup>19</sup>, as contas foram julgadas irregulares com imputação de débito ao espólio do Sr. Carlos Orione e à Federação Mato-grossense de Futebol – FMF, a título de restituição ao erário no importe de R\$ 183.086,45 (cento e oitenta e três mil, oitenta e seis reais e quarenta e cinco centavos).

71. Entretanto, após provimento de Recurso Ordinário, por meio do acórdão n. 507/2020, acolhendo preliminar de cerceamento de defesa, o Acórdão n. 72/2019-PC foi anulado, para oportunizar a apresentação de alegações finais pela Federação Mato-grossense de Futebol, nos termos do art. 241, §2º, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

72. Vale ressaltar que este Parecer Ministerial limitou-se aos argumentos dispostos nas alegações finais ofertadas, ratificando o Parecer n. 3.258/2019, no que não lhe for incompatível.

73. Inicialmente, este *Parquet* reiterou o entendimento quanto a prescrição da pretensão punitiva, tendo em vista que entre a data da prestação de contas e a citação no âmbito deste tribunal passaram-se mais de 5 anos.

74. Todavia, caso Vossa Excelência não entenda pela prescrição temos que as contas foram manifestamente irregulares, ratificando os argumentos apresentados no Parecer 3.258/2019, bem como ante a ausência de novos elementos probatórios ou jurídicos capazes de sanar as irregularidades.

75. Primeiro, porque a Federação Mato-grossense de Futebol é a verdadeira signatária do convênio, sendo esta a responsável primária por prestar contas dos valores recebido.

76. Segundo, porque não se aplica ao caso em tela a transcendência subjetiva das sanções.

---

19 Documento Digital nº 205651/2019





77. Nesse cenário, este *Parquet* de Contas, em consonância com a Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, manifesta-se pela declaração de irregularidade das contas apresentadas.

### 3.2 Conclusão

78. Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, opina:

a) pela **ratificação parcial do Parecer n. 3.258/2019**;

b) pelo **reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória**, referentes às irregularidades constatadas na presente Tomada de Contas Especial;

c) na eventualidade de Vossa Excelência entender pelo prosseguimento, este *Parquet* manifesta-se pela declaração de **irregularidade** das contas apresentadas;

d) pela determinação de **ressarcimento ao erário**, no valor de R\$ 183.086,45, à Federação Mato-grossense de Futebol e ao espólio do Sr. Carlos Orione, de forma solidária.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 18 de maio de 2021.**

(assinatura digital)<sup>20</sup>  
**GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO**  
Procurador de Contas

<sup>20</sup>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 Nº 9/2012 do TCE/MT.

