



PROCESSO	18.643-0/2020
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
PRINCIPAL	PREFEITURA DE SINOP
REPRESENTANTE	SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE OBRAS E INFRAESTRUTURA – SECEX OBRAS
RESPONSÁVEIS	VERIDIANA PAGANOTTI – Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura WILSON TERUMASSA KUBOTA – Fiscal da Obra
ADVOGADO	RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB/MT 11.972/O
RELATOR	CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

VOTO

1. Conforme relatado, a presente Representação, instaurada pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura em decorrência de denúncia protocolada na Ouvidoria desta Corte de Contas, envolve possíveis irregularidades que permearam a construção e a subsequente demolição de uma rampa “gate” recém-construída na Pista de Bicicross do bairro Menino Jesus, em Sinop.
2. O Relatório Técnico Preliminar apontou duas irregularidades. A primeira consiste na realização de despesa ilegítima, materializada em 2018 pelo dispêndio de R\$ 26.275,48 na construção da rampa que, por inadequação técnica, foi rapidamente demolida, configurando prejuízo ao erário. A segunda irregularidade refere-se à ausência de indicação da autoria e de ART no projeto de construção da pista, elaborado em maio de 2017.
3. Em atenção à economia processual, faz-se necessária a análise da possível prescrição, por se tratar de questão prejudicial de mérito e de ordem pública, que consagra o direito fundamental à razoável duração do processo e o princípio da eficiência.
4. Nessa perspectiva, não é admissível que processos judiciais e administrativos se perpetuem, gerando insegurança jurídica e prejuízo ao exercício do direito ao contraditório e ampla defesa dos envolvidos. Vale dizer que eventual decisão condenatória desta Corte que ignore os parâmetros constitucionais citados é passível, inclusive, de controle judicial.





5. No que concerne à evolução normativa do tema no âmbito deste Tribunal de Contas, em julho de 2018, por meio da Resolução de Consulta n. 07/2018 – TP, firmou-se o entendimento de que, na falta de legislação específica, a pretensão punitiva nos processos de controle externo se submeteria ao prazo geral de 10 anos previsto no art. 205 do Código Civil, cujo termo inicial seria a **data da ocorrência da irregularidade**.

6. Esse posicionamento foi parcialmente revisto no Acórdão nº 337/2021, que afastou a incidência do prazo geral decenal do Código Civil. Referido julgado, em observância ao princípio da simetria, alinhou o lapso prescricional aos parâmetros estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal, o qual reconheceu a prescritibilidade da pretensão de resarcimento ao erário decorrente de decisão do Tribunal de Contas da União em cinco anos, excetuados os atos dolosos de improbidade administrativa.

7. Sob essas premissas, foi promulgada a Lei Estadual nº 11.599/2021, alinhando a regulamentação regional da matéria aos precedentes mencionados, com a consolidação do prazo prescricional de cinco anos. O termo inicial, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da referida lei, seria a **data do fato ou ato ilícito ou irregular** ou, no caso de infração permanente ou continuada, o **dia de sua cessação**.

8. Na mesma esteira, este Tribunal de Contas editou a Resolução Normativa nº 3/2022, que disciplinou, com maior detalhamento, o procedimento aplicável aos processos de controle externo nos quais se cogita da ocorrência de prescrição.

9. Atualmente, a matéria é regulamentada pelo artigo 83 e seguintes do Código de Processo de Controle Externo (CPCE), que incluiu marcos iniciais e causas interruptivas de prescrição não previstas na legislação anterior (art. 86, II):

Art. 83. As pretensões punitiva e de resarcimento, decorrentes do exercício de controle externo pelo Tribunal de Contas, prescrevem em 5 (cinco) anos, contados a partir da data:

I – em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;

II – da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

III – do protocolo do processo quando a irregularidade ou o dano forem constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas, ou mediante denúncia ou representação de natureza externa, desde que, da data do fato ou ato ilícito ou irregular, não se tenham ultrapassado 5 (cinco) anos;

IV – da cessação do estado de permanência ou de continuação, no caso de irregularidade permanente ou continuada.





Art. 86. São causas que interrompem a prescrição das pretensões punitiva e de resarcimento:

I – a citação válida;

II – a publicação de decisão condenatória recorrível.

Parágrafo único. A prescrição interrompida volta a fluir da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo em que ocorrida a causa interruptiva.

10. Por meio do Acórdão nº 578/2024 – PV, de Relatoria do Conselheiro Guilherme Antonio Maluf, em atenção à ultratividade da lei mais benéfica, esta Corte definiu que a nova causa interruptiva de prescrição (publicação de decisão condenatória recorrível) só poderia ser aplicada aos processos cuja prescrição não houvesse se consumado até a data de 1º de agosto de 2023, quando passou a vigorar o CPCE/MT.

11. Fixadas essas premissas, observa-se que, no caso concreto, o Ministério Público de Contas sustenta a configuração da prescrição apenas parcial.

12. No tocante à **segunda irregularidade** (NB 99 – falta de autoria e ART no projeto), o Ministério Público de Contas reconhece a prescrição, devido ao decurso integral do prazo quinquenal entre a data de elaboração do projeto (maio de 2017) e a promulgação do CPCE (1º de agosto de 2023). Neste ponto, a ocorrência da prescrição é inequívoca, razão pela qual acolho o parecer ministerial.

13. Contudo, no que se refere à **primeira irregularidade** (JB 01 – despesa ilegítima com a construção e demolição da rampa de bicicross em 2018), o órgão ministerial argumenta que, por não ter transcorrido integralmente o prazo quinquenal até a entrada em vigor do CPCE, deveriam ser aplicadas, em sua totalidade, as novas regras prescpcionais, incluindo a adoção do novo termo inicial previsto no art. 83, III, do CPCE; qual seja, a data do protocolo do processo de representação (28/08/2020).

14. Com a devida vênia à relevante argumentação ministerial, a proposta de alteração retroativa do termo inicial da prescrição, já estabelecido e em curso sob a égide da legislação anterior, não encontra respaldo jurídico.

15. Com efeito, o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, consagra o princípio da irretroatividade ao estatuir que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada". Em sentido similar, o art. 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) determina que a lei em vigor terá efeito imediato e geral, ressalvando, contudo, o respeito aos institutos supramencionados.





16. O mesmo art. 6º da LINDB conceitua o ato jurídico perfeito como o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou (§1º), e o direito adquirido como o que já se incorporou ao patrimônio de seu titular, ou aquele cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição preestabelecida inalterável ao arbítrio de outrem (§2º).

17. Nesse contexto, quanto o CPCE tenha aplicabilidade imediata nos processos em curso, inclusive quanto às regras que disciplinam o fluxo dos prazos prescricionais ainda não exauridos, a sua incidência é eminentemente prospectiva (*ex nunc*), não se confundindo, portanto, com retroatividade apta a modificar, em prejuízo dos destinatários, fatos jurídicos já consolidados sob a égide da legislação pretérita.

18. O termo inicial do prazo prescional é determinado pelo princípio *tempus regit actum*, ou seja, é fixado pela lei vigente à época da ocorrência do fato, consolidando-se definitivamente como o marco para o exercício da pretensão estatal.

19. Nessa perspectiva, os potenciais responsáveis pela primeira irregularidade (despesas com a rampa em setembro de 2018), ocorrida sob a vigência da orientação firmada na Resolução de Consulta nº 07/2018-TP desta Corte, que reconhecia a **data do fato** como termo inicial da prescrição, adquiriram o direito de ter a pretensão punitiva e resarcitória do Estado contada a partir daquele marco temporal específico, o qual não pode ser alterado de forma prejudicial por lei superveniente.

20. Cuida-se de situação jurídica subjetiva consolidada sob o império da norma então vigente, imune, portanto, à alteração gravosa por lei nova, sob pena de flagrante violação à segurança jurídica e à proteção do direito adquirido e do ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, CF, e art. 6º, LINDB).

21. É necessário esclarecer a distinção entre a aplicação de novas causas interruptivas ou suspensivas da prescrição – que, conforme precedentes desta Corte, podem incidir sobre prazos em curso na data de vigência da lei nova, por regularem situações jurídicas pendentes – e a inadmissível alteração retroativa do próprio marco de início da contagem prescional, este já configurado sob o regime normativo anterior.

22. A primeira hipótese modula o curso do prazo pendente mediante a incidência de novas causas interruptivas sobre ele projetadas; a segunda, inadmissível, implicaria modificar o ponto de partida de um prazo cuja fluência já se iniciou sob o regime pretérito.





23. Ocorre que os termos iniciais da prescrição se vinculam ao próprio surgimento da pretensão estatal, e, por isso mesmo, submetem-se à lei vigente à época da configuração do fato gerador, caracterizando fatos jurídicos já consolidados e, portanto, imunes à retroatividade de nova disposição legal prejudicial aos representados.

24. Essa distinção é elucidada com precisão na doutrina de Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery¹:

(...) a lei nova não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, o direito adquirido ou a coisa julgada. A lei nova tem efeito imediato e geral (LINDB 6.^º caput), atingindo somente os fatos pendentes (*facta pendentia*) e os futuros (*facta futura*) que se realizarem já sob sua vigência, não abrangendo os fatos pretéritos (*facta praeterita*), estes últimos protegidos pela cláusula constitucional.

25. Em outras palavras, a aplicabilidade imediata da lei nova é prospectiva (*ex nunc*), não tendo o condão de suprimir ou desconsiderar os fatos jurídicos consumados e as situações jurídicas consolidadas antes de sua entrada em vigor, como é o caso do **termo inicial** da prescrição já deflagrado sob o regime normativo anterior.

26. Conclui-se, portanto, que a pretensão de aplicar o art. 83, III, do CPCE para estabelecer um novo marco inicial de prescrição (protocolo do processo) a fatos ocorridos em 2018 – cujo prazo prescricional já havia se iniciado sob a diretriz da Resolução de Consulta nº 07/2018-TP – configuraria indevida aplicação retroativa de norma processual com efeitos materiais prejudiciais aos representados.

27. Logo, aplicando-se o termo inicial definido seja pela Resolução de Consulta nº 07/2018-TP (data da irregularidade), seja pela Lei Estadual nº 11.599/2021 (data do ato ou fato irregular), o prazo prescricional quinquenal para a primeira irregularidade (despesas com a rampa demolida) iniciou-se em setembro de 2018.

28. Considerando que a citação válida dos responsáveis, marco interruptivo aplicável tanto sob o regime anterior quanto na nova sistemática processual, ocorreu apenas em maio de 2024, o prazo prescricional já havia se escoado, restando manifesta a consumação da prescrição também quanto à primeira irregularidade.

¹ Instituições de Direito Civil: parte geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. Versão eletrônica.





29. Subsidiariamente, mesmo que se admitisse a aplicação do novo termo inicial previsto no CPCE, a contagem não deveria partir do protocolo desta representação, mas sim do protocolo da denúncia que lhe deu origem.

30. É que, nos termos do art. 83, III, do CPCE, o prazo prescricional é contado "do protocolo do processo quando a irregularidade ou o dano forem constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas, **ou mediante denúncia ou representação de natureza externa**".

31. Tendo em vista que a denúncia que originou a representação foi protocolada em abril de 2019, o prazo quinquenal, contabilizado na forma do art. 83, III, CPCE, já teria se exaurido em abril de 2024. Logo, como a citação válida dos responsáveis ocorreu apenas em maio de 2024, também por esta perspectiva se configuraria a prescrição.

32. Reconhecida a prescrição integral, deixo de analisar os apontamentos objeto da representação, impondo-se a extinção do processo com resolução de mérito, com fulcro no art. 487, II, do Código de Processo Civil, combinado com o art. 91 do CPCE.

33. Ante o exposto, **divergindo parcialmente** do Parecer nº 1.499/2025, subscrito pelo Procurador Getúlio Velasco Moreira Filho, **VOTO**, com fundamento no art. 487, II, do CPC, pela declaração da **prescrição integral** das pretensões punitiva e resarcitória desta Corte de Contas em relação a ambas as irregularidades apuradas nos presentes autos (NB 99 e JB 01), extinguindo o processo com resolução de mérito.

34. É como voto.

Cuiabá, 05 de junho de 2025.

(assinatura Digital)²
CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI
Relator

² Documento assinado por assinatura Digital baseada em certificado Digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

