



PROCESSO Nº	: 25.714-1/2017
ASSUNTO	: TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
UNIDADE	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA MARINGÁ
RESPONSÁVEIS	: EDSON LORENZETTI – ENGENHEIRO CIVIL PROJETISTA LUZIANE BENETTI – ENGENHEIRA CIVIL FISCAL DA OBRA LEONIR ROMANO BAGGIO – REPRESENTANTE DA EMPRESA APUÍ CONSTRUTORA DE OBRAS LTDA
RELATOR	: CONSELHEIRO ANTÔNIO JOAQUIM

### PARECER Nº 1.084/2022

**EMENTA:** TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA MARINGÁ. EXERCÍCIOS 2012 A 2015. LEI ESTADUAL Nº 11.599/2021. RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 003/2022 TCE/MT. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. APONTAMENTO DE DANO AO ERÁRIO. PERSECUÇÃO DO RESSARCIMENTO POR DIFERENTES VIAS PROCESSUAIS. PARECER MINISTERIAL PELO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO, EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E POSTERIOR ARQUIVAMENTO.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de tomada de contas ordinária instaurada pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura para apuração de irregularidades e possível dano ao erário do Município de Nova Maringá decorrentes da Tomada de Preços nº 004/2012 e do Contrato nº 012/2014.

2. O presente processo originou-se da conversão de representação de natureza interna que teve por objeto a apuração de irregularidades na execução do Contrato nº 012/2014, firmado entre a Prefeitura Municipal de Nova Maringá e a empresa Apuí Construtora de Obras Ltda, para execução de pavimentação asfáltica e galeria de águas pluviais do município.



3. Em sede de relatório técnico preliminar (Documento Digital nº 96697/2018), a Secex constatou as seguintes irregularidades:

**2.1. Achado de Auditoria 1:** Incompatibilidade entre o memorial descritivo, projeto e planilha de orçamento referente a camada de sub-base decorrente de projeto básico deficiente.

**Irregularidade: GB 11. Licitação.** Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (arts. 6º, IX e, 7º caput, incisos I, II, III e o §1º e art. 12 da Lei nº 8.666/1993).

**Responsável**

Edson Lorenzetti- Engenheiro Civil, Projetista

**2.2. Achado de Auditoria 2:** Dano ao erário decorrente aos superfaturamentos por quantidade e por preços relativo aos itens 2.3, 3.2, 3.3, 3.4, 6.2 e 6.3, com preços superiores ao preço de referência (SINAPI abr/12).

**Irregularidade: JB02. Despesa.** Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado superfaturamento (art. 37, caput, da CF; art. 66 da Lei 8.666/1993).

**Responsáveis**

Edson Lorenzetti- Engenheiro Civil, Projetista

Sra. Liziane Benetti, Engenheira Civil Fiscal da Obra

**2.3. Achado de Auditoria 3:** Dano ao erário em razão de superfaturamento de insumos em duplicidade constante da planilha do 2º termo Aditivo (item 3.8, 3.9).

**Irregularidade: JB02. Despesa.** Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado superfaturamento (art. 37, caput, da CF; art. 66 da Lei 8.666/1993).

**Responsável**

Sra. Liziane Benetti, Engenheira Civil Fiscal da Obra(destacou-se)

4. Em nova manifestação (Documento Digital nº 185773/2019), a Secex concluiu pela necessidade de conversão dos autos em tomada de contas, considerando o possível dano ao erário do Município de Nova Maringá apontado na análise preliminar, sugerindo os seguintes encaminhamentos:

Do exposto, para o saneamento dos autos, sugere-se ao Exmo. Conselheiro Relator:

1. Emitir juízo positivo de admissibilidade da presente Representação de Natureza Interna;
2. Determinar a conversão dos autos em Tomada de Contas;
3. Determinar a Citação pessoal dos senhores Edson Lorenzetti, Engenheiro Civil/Projetista; Liziane Benetti, Engenheira Civil/Fiscal



da Obra; bem como da empresa Apuí Construtora de Obras Ltda, conforme dados para citação constante no Anexo de Informações Pessoais, para que exerçam, caso queiram, seu direito ao contraditório e ampla defesa em razão das irregularidades e dano ao erário indicados no Relatório Técnico Preliminar, doc. Control-P nº 96697/2018.

5. O Conselheiro Relator, acatando a sugestão da equipe de auditoria, determinou a conversão da representação de natureza interna em tomada de contas ordinária (Documento Digital nº 64684/2020).

6. Efetuadas as devidas citações, os Srs. Edson Lorenzetti e Leonir Romano Baggio, representante da empresa Apuí Construtora de Obras Ltda, e a Sra. Luziane Benetti apresentaram defesa, conforme Documentos Digitais nº 151441/2020 a 152123/2020; nº 164017/2020; e nº 216802/2020, respectivamente.

7. No relatório técnico conclusivo (Documento Digital nº 108888/2022), a equipe técnica concluiu pela extinção da presente tomada de contas, com resolução do mérito, consoante previsto nos artigos 1º e 2º da Resolução Normativa nº 003/2022.

8. Vieram os autos para manifestação ministerial.

9. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Da preliminar de mérito

10. Consoante exposto, a presente tomada de contas ordinária originou-se da conversão de representação de natureza interna instaurada com o objetivo de apurar irregularidades na execução do Contrato nº 012/2014, firmado entre a Prefeitura Municipal de Nova Maringá e a empresa Apuí Construtora de Obras Ltda, para execução de pavimentação asfáltica e galeria de águas pluviais do município.



11. Inicialmente, é relevante salientar que a Resolução de Consulta nº 7/2018-TP dispunha sobre prescrição da pretensão punitiva no âmbito deste Tribunal de Contas, fixando que essa se subordinava ao prazo geral de prescrição de 10 (dez) anos, indicado no art. 205 do Código Civil, bem assim que os seus marcos interruptivos e suspensivos seguiam o Código de Processo Civil.

12. Contudo, no **Acórdão nº 337/2021 -TP<sup>1</sup>**, publicado em 24/08/2021, o Plenário do TCE/MT decidiu, por maioria de votos, pela **revogação da Resolução Consulta nº 07/2018 – TP**, fixando o entendimento no sentido de que o **prazo da prescrição da pretensão sancionatória no âmbito do controle externo exercido por este Tribunal de Contas é de 05 (cinco) anos**:

ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, II, e 16 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 157 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), por maioria, acompanhando o voto-vista do Conselheiro Valter Albano, que na sessão plenária acolheu a sugestão do Auditor Substituto de Conselheiro, em substituição Luiz Carlos Pereira, apenas para acrescentar que está sendo firmado novo entendimento na forma do § 2º do artigo 30-E da Resolução nº 14/2007 e, acolhendo, em parte, o parecer oral emitido pelo Ministério Público de Contas, que retificou o Parecer nº 1.482/2021, para: **REVOGAR** a Resolução de Consulta nº 7/2018, uma vez que suas disposições afrontam a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a harmonia entre os poderes da República e o Estado Democrático de Direito; e, **FIRMAR o ENTENDIMENTO** no sentido de que o prazo da prescrição da pretensão sancionatória no âmbito do controle externo exercido por este Tribunal de Contas é de 5 (cinco anos); **declarando extinto**, com resolução de mérito, o processo da Tomada de Contas Ordinária instaurada por determinação do Julgamento Singular nº 5.586/AJ/2013 (Processo nº 17.028-3/2013) e Acórdão nº 725/2012-TP (Processo nº 4.371-0/2012), em desfavor da Secretaria de Obras Públicas de Cuiabá, (...) por **reconhecer** a prescrição quinquenal da pretensão punitiva com relação aos fatos apurados nesta Tomada de Contas Ordinária, conforme fundamentos constantes no voto-vista. (destaques no original)

13. O aludido acórdão foi conduzido pelo **voto-vista**, da lavra do Conselheiro Valter Albano, no qual houve o entendimento pela **aplicação da Lei nº 9.873/1999 aos processos de controle externo**. Senão, vejamos:

(...)

14. A Lei 9.873/1999, que trata da prescrição no âmbito federal, por sua vez, estabelece que:

<sup>1</sup> Acórdão nº 337/2021-TP proferido no processo de Tomada de Contas nº 14.757-5/2016.



**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.**

15. Ainda que a matéria possa ser motivo para discussão, compreendo que, ao fazer menção ao “**exercício do poder de polícia**”, objetivando apurar infração à legislação em vigor”, a Lei 9.873/1999 não se limita a regulamentar o exercício do poder de polícia.

(...)

18. Nas palavras do Ministro Roberto Barroso “... *é mais correto dizer, a rigor, que a Lei 9.873/1999 regula a ação punitiva da Administração Pública no exercício do poder administrativo sancionador – e não no exercício do poder de polícia, o qual abarca medidas preventivas de proteção de interesses públicos, mas não a aplicação de sanções*”.

19. Embora a referida **Lei 9.873/1999**, tenha aplicação direta à Administração federal, pela interpretação analógica instaurada pelo STF, aplicável ao controle externo exercido pelo TCU, **entendo que pode e deve ser aplicada também a este Tribunal de Contas estadual**, em face do paralelismo necessário entre as disposições constitucionais aplicáveis ao TCU e aos demais TCE's, **em detrimento da legislação civil**, que está fora do contexto do Direito Público.

20. Além disso, em hipótese remota deste Tribunal de Contas Estadual não poder aplicar a Lei 9.873/1999 porque sua incidência estaria restrita à União, há o Decreto 20.910/1932, que também estabelece a prescrição quinquenal, e é aplicável à União, aos Estados e aos Municípios, a teor do seu art. 1º.

21. Certo é que o prazo da prescrição da pretensão punitiva referencial em matéria de Direito Administrativo é de 5 (cinco) anos, a contar da data do ato ou fato punível.

(...) (Processo nº 14.757-5/2016 – Documento Digital nº 179614/2021, fls. 02/04 – destaques nosso e no original)

14. Nota-se, portanto, que o Tribunal Pleno deste Sodalício, seguindo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup>, entendeu pela aplicação da **Lei nº**

<sup>2</sup> MS 32201/DF; MS 36523/DF; MS 35940/DF, entre outros.



**9.873/1993** aos processos deste Tribunal de Contas, de forma que é salutar observar o que a referida lei dispõe sobre o instituto da prescrição:

**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.

(...)

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal.

(...)

**Art. 2º Interrompe-se a prescrição** da ação punitiva:

I – **pela notificação ou citação** do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer **ato inequívoco, que importe apuração do fato;**

III - pela **decisão condenatória recorrível.**

IV – por qualquer **ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória** no âmbito interno da administração pública federal.

(...)

15. Denota-se que são diversos os marcos interruptivos dispostos na Lei, não havendo nenhuma previsão que o limite para ocorrer seria somente uma única vez, como ocorre no Código de Processo Civil.

16. Nada obstante, estes autos não mais poderão ser analisados à luz das disposições da Lei nº 9.873/1993, isso porque, em 07/12/2021, foi sancionada a **Lei Estadual nº 11.599/2021**, que dispõe sobre o prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

17. Cuida-se, portanto, de Lei Estadual especial que, utilizando-se dos critérios de interpretação das normas, sobrepõe-se à norma de caráter geral (Lei nº 9.813/1993). Assim, vejamos o que estabelece o aludido diploma legal:

**Art. 1º A pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, para análise e julgamento dos processos de sua competência, **prescreve em 5 (cinco) anos.**



**Parágrafo único** O prazo previsto no caput deste artigo será contado a partir da data do fato ou ato ilícito ou irregular ou, no caso de infração permanente e continuada, do dia de sua cessação.

**Art. 2º** A citação efetiva interrompe a prescrição.

**§ 1º** A interrupção da prescrição somente se dará uma vez, recomeçando novo prazo prescricional de 5 (cinco) anos, contados da data da interrupção.

**§ 2º** O conselheiro relator reconhecerá a prescrição de ofício, após vista ao Ministério Público de Contas.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.  
(grifamos)

18. Verifica-se que, atualmente, o prazo prescricional aplicável a este Tribunal de Contas ostenta uma única hipótese de interrupção, qual seja, a citação válida do responsável, consoante dispõe o art. 2º supra.

19. Por meio da **Resolução Normativa nº 003/2022**, este Tribunal de Contas estabeleceu as diretrizes e procedimentos com o objetivo de otimizar a instrução dos processos de controle externo e reduzir o estoque processual no âmbito do Tribunal, **dispondo acerca da prescrição**.

20. Isto posto, cabe salientar, tal como pontuado pela Secex, que no âmbito da tramitação destes autos como representação de natureza interna não se verificou a **citação válida dos responsáveis, o que se concretizou após sua conversão em tomada de contas ordinária**, consoante se verifica nos AR's constantes dos Documentos Digitais nº 143134, 145910, 145916/2020.

21. Nessa linha, conforme elucidado pela Secex, em relação ao **Sr. Edson Lorenzetti**, o edital condutor do certame Tomada de Preços nº 004/2012 data de **06/06/2012** e a Anotação de Responsabilidade Técnica referente à elaboração do projeto data de **10/12/2009**, Documento Digital nº 108888/2022, fls. 09/10, tendo a **citação se efetivado em 20/05/2020**.

22. Quanto à **Sra. Liziane Benetti**, as planilhas de medição compreenderam serviços executados até **23/03/2015** e o 2º Termo Aditivo da obra objeto do Contrato nº 12/2014 data de **15/01/2015**, Documento Digital nº 108888/2022, fls. 11/12, tendo a **citação se efetivado em 20/05/2020**.



23. Com relação à **empresa Apuí Construtora de Obras Ltda**, o último período de medição feita pela responsável, fato mais recente originário da sua responsabilização, data de **23/03/2015**, tendo a **citação se efetivado em 15/05/2020**.

24. **Assim, constata-se que decorreu prazo superior a 05 (cinco) anos entre a ocorrência dos fatos e a devida citação dos responsáveis.**

25. Registra-se, oportunamente, que, como a prescrição é matéria preliminar de mérito, esta Procuradoria de Contas não fará a análise das irregularidades descortinadas nessa Tomada de Contas, uma vez que o reconhecimento da prescrição impede o seu exame.

26. Todavia, quanto à verificação de dano ao erário, cabem algumas considerações.

## 2.2. Do dano ao erário

27. Fora apontado nestes autos suposto dano ao erário do Município de Nova Maringá na execução do Contrato nº 012/2014, firmado entre a prefeitura municipal e a empresa Apuí Construtora de Obras Ltda, para pavimentação asfáltica e galeria de águas pluviais do município.

28. 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 Zavascki<sup>3</sup>:

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

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



erário. 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.

29. Nessa senda, impende destacar que as legislações relativas à prescrição que incidem sobre cada uma daquelas vias processuais são distintas, 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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.



### 3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

#### 3.1. Da Análise Global

34. Em suma, cuida-se de tomada de contas ordinária originária da conversão de representação de natureza interna instaurada com o objetivo de apurar irregularidades na execução do Contrato nº 012/2014, firmado entre a Prefeitura Municipal de Nova Maringá e a empresa Apuí Construtora de Obras Ltda, para execução de pavimentação asfáltica e galeria de águas pluviais do município.

35. A equipe de auditoria entendeu pela incidência da prescrição com a, conseqüente, extinção do processo com resolução do mérito.

36. O MP de Contas, diante da publicação da Lei Estadual nº 11.599/2021, bem como da Resolução Normativa nº 003/2022 TCE/MT entendeu pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e de ressarcimento, e pela extinção do processo com resolução do mérito.

37. Manifestou-se, ainda, pela necessidade de remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, ante o apontamento de dano aos cofres do Município de Nova Maringá, para conhecimento e providências judiciais que julgar pertinentes, em atenção à maximização da proteção do patrimônio público, uma vez que o instituto da prescrição tem prazos e marcos interruptivos e suspensivos distintos na legislação de referência de cada via processual.

#### 3.2. Da Conclusão

38. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no exercício de suas atribuições institucionais e **considerando os estritos termos da Lei Estadual nº 11.599/2021**, bem como da **Resolução Normativa nº 003/2022 TCE/MT**, manifesta-se pelo reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento deste Tribunal de Contas, em relação aos responsáveis, Srs. Edson Lorenzetti e Leonir Romano Baggio, representante da empresa Apuí Construtora de Obras Ltda, e Sra. Luziane Benett, e **pela extinção**



do processo com resolução do mérito, bem como pela remessa de cópia integral destes autos ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso, para conhecimento e providências judiciais que julgar pertinentes. Após os devidos encaminhamentos, pelo conseqüente arquivamento deste processo, com fundamento no art. 487, II, do CPC c/c art. 144 do RI/TCE-MT.

É o parecer.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 26 de abril de 2022.**

(assinatura digital)<sup>4</sup>  
**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
Procurador de Contas

<sup>4</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.