



**PROCESSO** : 3.892-0/2014  
**ASSUNTO** : RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO 415/2016 - TP - REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA  
**UNIDADE** : SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA DE MATO GROSSO  
**RECORRENTES** : DARCIBEL SILVA RAMOS  
AIR MONTECCHI VITÓRIO  
TERRANORTE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA (atualmente A.I. Fernandes Serviços de Engenharia EIRELLI-EPP)  
**RELATOR** : CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF

### PARECER Nº 4.838/2022

**EMENTA:** RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA. ACÓRDÃO Nº 415/2016-TP. CONDENAÇÃO PELA OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO ESTADUAL. DEVER DE RESSARCIR. MULTA DE 10% SOBRE O VALOR DO DANO. OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. PARECER MINISTERIAL PELA EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. REMESSA INTEGRAL DOS AUTOS AO MPE E PGE. ARQUIVAMENTO.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Recursos Ordinários** interpostos por Darcibel Silva Ramos, representado por sua curadora especial, Sra. Terezinha de Brito Ramos, pela empresa Terranorte Engenharia e Serviços Ltda. (atualmente A.I. Fernandes Serviços de Engenharia EIRELLI-EPP) e pela Sra. Air Montecchi Vitória, em face do Acórdão nº 415/2016-TP, que julgou procedente a Representação de Natureza Externa, acerca de irregularidades na execução do Contrato nº. 223/2013/00/00-SEPTU.



2. O recurso interposto pelo Sr. Darcibel Silva Ramos foi admitido na data de 06/09/2016, por meio da decisão acostada no documento digital nº 159425/2016; o interposto pela empresa Terranorte Engenharia e Serviços Ltda foi admitido na data de 14/09/2016, por meio da decisão acostada no documento digital 163912/2016; e o interposto pela Sra. Air Montecchi Vitória foi admitido na data de 28/04/2017, por meio da decisão constante no documento digital 163258/2017.
3. O presente processo foi distribuído à Relatoria do Conselheiro Guilherme Antônio Maluf na data de 11/02/2022, por meio do Termo de Sorteio juntado no documento digital 11962/2022, do qual consta lista de relatores impedidos.
4. O Conselheiro verificou a possibilidade dos fatos terem sido atingidos pela prescrição da pretensão punitiva, a ensejar a extinção da punibilidade dos envolvidos, com a conseqüente extinção do processo, com resolução de mérito, em virtude da publicação da Lei Estadual nº 11.599, de 07 de dezembro de 2021.
5. Sendo assim, **vieram os autos para análise e parecer acerca da possibilidade de ocorrência do instituto da prescrição**, consoante a disciplina trazida pelo Acórdão nº 337/2021-TP, que revogou a Resolução de Consulta nº 07/2018, bem como em face da determinação estampada no §2º, do art. 2º, da Lei estadual n.º 11.599/2021.
6. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Do conhecimento do Recurso Ordinário

7. Conforme relatado, o Ministério Público de Contas já se pronunciou pelo conhecimento dos presentes recursos ordinários no âmbito do Parecer



Ministerial n.º 2.270/2021, razão pela qual não se faz necessária nova manifestação neste sentido.

## 2.2. Prejudicial de mérito – Da prescrição da pretensão punitiva

8. Inicialmente, é necessário adentrar a alegação prejudicial de mérito, a despeito desta não ter sido alegada pelos recorrentes no âmbito do seu recurso ordinário (Doc. Digital nº 119458/2021).

9. Consoante se afere da representação de natureza externa originada de denúncia, os responsáveis foram condenados por **atos ocorridos durante o período de 2013** (Doc. Digital n.º 46187/2014).

10. O **início do processo de Representação de Natureza Externa** data de **06/02/2014** (doc. digital 34070/2014), decorrente de denúncia acerca de supostas irregularidades na execução do Contrato n.º 223/2013/00/00-SETPU, firmado com a empresa Terranorte Engenharia e Serviços Ltda.

11. Os recorrentes (Sr. Darcibel Silva Ramos, a Sra. Air Montecchi Vitória e empresa Terranorte Engenharia e Serviço Ltda) foram **citados em 2015** (documentos digitais n.º 18070/2015, 18071/2015 e 21839/2015).

12. O mérito da Representação de Natureza Externa foi **julgado** em sessão ordinária do Tribunal Pleno realizada na data de **9/8/2016**, por meio do Acórdão n.º415/2016-TP (doc. digital 151713/2016).

13. De forma sequencial, o Sr. Darcibel Silva Ramos e a empresa Terranorte Engenharia e Serviços Ltda. interpuseram Recurso Ordinário, acostados respectivamente nos docs. digitais 153350/2016 e 162236/2016.

14. A Sra. Air Montecchi Vitória opôs recurso de Embargos de Declaração (doc. digital 162107/2016), julgado em sessão ordinária do Tribunal Pleno realizada na data de 21/02/2017, por meio do Acórdão n.º 57/2017-TP (doc. digital121139/2017).



15. Com o julgamento dos aclaratórios, a Sra. Air Montecchi Vitório interpôs Recurso Ordinário (doc. digital 137159/2017), o qual se encontra pendente de julgamento, assim como os recursos interpostos pelo Sr. Darcibel Silva Ramos e pela empresa Terranorte Engenharia e Serviços Ltda (atualmente A.I. Fernandes Serviços de Engenharia EIRELLI-EPP).

16. O Conselheiro Relator salientou que, ainda que se considerasse como marcos interruptivos do prazo prescricional a publicação dos Acórdãos n.º 415/2016-TP (doc. digital 151713/2016) e 57/2017-TP (doc. digital 121139/2017), mesmo assim há possibilidade de incidência da prescrição da pretensão punitiva, uma vez que da publicação do último acórdão se deu em 03/03/2017 (doc. digital 123335/2017) até a presente data se passaram mais de 05 (cinco) anos.

17. **É a síntese dos fatos.**

18. Preliminarmente, é relevante salientar que a Resolução de Consulta n.º 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.

19. Contudo, no **Acórdão nº 337/2021 -TP<sup>7</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

<sup>7</sup> Acórdão nº 337/2021-TP proferido no processo de Tomada de Contas nº 14.757-5/2016.



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)

20. 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:

**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.

16. Prova disso é que prevê, no seu art. 1º-A a aplicação da prescrição **a qualquer crédito não tributário decorrente de aplicação de multa**, e não somente àqueles constituídos "no exercício do poder de polícia". Reforça essa conclusão as duas únicas exceções feitas pela lei ao dispor no seu art. 5º, que "*o disposto nesta Lei não se aplica às infrações de natureza funcional e aos processos e procedimentos de natureza tributária*".

(...)

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)

21. Nota-se, portanto, que o Tribunal Pleno deste Sodalício, seguindo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>8</sup>, entendeu pela aplicação da **Lei nº 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-á 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.

(...) (grifos nossos)

<sup>8</sup> MS 32201/DF; MS 36523/DF; MS 35940/DF, entre outros.



22. 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.

23. 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.

24. Previu o mencionado diploma normativo que:

**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. (grifos nossos)**

25. Da análise do diploma legal, percebe-se que o prazo prescricional é de 5 (cinco) anos, cuja contagem inicia-se a partir da ocorrência dos fatos ou, caso a infração seja de caráter permanente e continuada, da data de sua cessação, sendo que a citação válida interrompe a prescrição, que somente poderá uma única vez.

26. O início do processo de Representação de Natureza Externa ocorreu na data de 06/02/2014 (doc. digital 34070/2014), decorrente de denúncia acerca de supostas irregularidades na execução do Contrato n.º 223/2013/00/00-SETPU, firmado com a empresa Terranorte Engenharia e Serviços Ltda.



27. Restringindo-se aos recorrentes, tem-se que o Sr. Darcibel Silva Ramos, a Sra. Air Montecchi Vitório e empresa Terranorte Engenharia e Serviço Ltda foram **citados em 2015** (documentos digitais n.º 18070/2015, 18071/2015 e 21839/2015).

28. Constatou-se que entre a citação válida – que possui o condão de interromper a prescrição – e o presente momento, **houve a transposição de um período superior a 5 (cinco) anos, de modo a configurar o instituto da prescrição.**

29. Sendo assim, o **MPC manifesta-se pela devida extinção do processo com resolução do mérito**, no tocante às imputações realizadas em desfavor dos recorrentes, tendo em vista a ocorrência do **fenômeno prescricional**.

### 2.3. Do dano ao erário

30. Fora apontado nestes autos dano ao erário pela ocorrência de graves irregularidades na execução da obra de restauração da Rodovia MT-248, entre os municípios de Araputanga e Jauru, objeto do Contrato nº 223/2013, materializadas no valor de R\$ 1.673.561,22, durante o exercício de 2013, consoante se denota do Acórdão n.º 415/2016 – TP.

31. 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>9</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>9</sup> ZAVASCKI, T. A. Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coliativa 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. 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, **especialmente no que diz respeito à busca ao ressarcimento do elevado dano ao erário apontado**, nos termos do art. 3º da Resolução Normativa nº 003/2022 TCE/MT.



37. Ainda, é imperioso que os autos sejam encaminhados não só ao Ministério Público Estadual, para que este avalie a possibilidade judicial de proposição de ação para recomposição do patrimônio estadual desfalcado, mas que também sejam remetidos à PGE-MT, 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 ADMINISTRATIVA<sup>10</sup>.

38. 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).

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=481960&ori=1>>. Acesso em: 07 de junho de 2022.



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

39. Pelo exposto, o **MPC** requer que seja encaminhado **cópia destes autos ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso e à Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso**, para conhecimento e providências judiciais que julgar pertinentes, **especialmente no que diz respeito à busca ao ressarcimento do elevado dano ao erário apontado.**

### 3. CONCLUSÃO

60. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no exercício de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento deste Tribunal de Contas, em relação à responsável, empresa **TERRANORTE ENGENHARIA E SERVIÇOS LTDA** (atualmente **A.I. Fernandes Serviços de Engenharia EIRELLI-EPP**), e à **Sra. Air Montecchi Vitória**, com a consequente **extinção do processo com resolução do mérito;**

b) pela remessa de cópia integral destes autos ao **Ministério Público Estadual e à Procuradoria-Geral do Estado**, para conhecimento e providências judiciais que julgar pertinentes, nos termos do art. 3º da Resolução Normativa nº 003/2022 TCE/MT e, por fim;

c) pelo **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 27 de setembro de 2022.**

(assinatura digital<sup>1</sup>)  
**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
Procurador de Contas

---

<sup>1</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.