



PROCESSO N.º : 58.401-0/2023
PRINCIPAL : SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA DE CUIABÁ
ASSUNTO : PEDIDO DE RESCISÃO EM FACE DO ACORDÃO N.º 211/2022-TP/PROCESSO N.º 217484/2014
REQUERENTE : INALDO XAVIER DE SIQUEIRA SANTOS JUNIOR
ADVOGADOS : RAPHAEL DE FREITAS ARANTES – OAB/MT n.º 11.039
RODRIGO SAMPAIO DE SIQUEIRA – OAB/MT n.º 9.259
INALDO XAVIER DE SIQUEIRA SANTOS NETO – OAB/MT n.º 9.270
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

Preliminarmente, ratifico os termos da Decisão n.º 448/GAM/2023¹ que admitiu o presente Pedido de Rescisão, por ser a espécie cabível na hipótese, haja vista ter por finalidade desconstituir o trânsito em julgado do Acórdão n.º 80/2017-TP², que julgou Representação de Natureza Interna n.º 21.748-4/2014.

Aliado a isso, observo que o pedido foi proposto por pessoa legítima, por ser parte no processo principal, afetada diretamente pela decisão colegiada atacada, devidamente qualificada, que apresentou o pedido por escrito, com clareza e assinado por procuradores constituídos, em observância às disposições do art. 351 do Regimento Interno (RITCE/MT).

A Secex de Recursos, ao analisar os autos, entendeu que a Lei n.º 11.599/2021 não se aplica ao presente caso, pois inexistia quando do julgamento do Acórdão n.º 80/2017-TP.

Defende que os Acórdãos n.º 577/2021-TP e n.º 211/2022-TP, utilizados nas razões pelo Rescindente, foram, respectivamente, decisões sobre o Recurso Ordinário e Embargos de Declaração, ou seja, são decisões perpetradas nos recursos, não incidindo sobre eles o prazo de prescrição da pretensão punitiva, já que este havia exaurido a sua prestação jurisdicional com o julgamento do Processo de RNI n.º 21.748-4/2014.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, diverge do posicionamento explanado pela Secex, pois informa que a Unidade Instrutiva não aplica a Lei n.º 11.599/2021, porque entende que o termo final para o Tribunal de Contas declarar a

¹ Documento digital 240286/2023;

² Documento digital 214759/2014 – Processo n.º 21.748-4/2014;





prescrição é a data de publicação do Acórdão n.º 80/2017-TP, ou seja, 24/3/2017, arguindo que o Tribunal de Contas “exauriu sua prestação jurisdicional” nessa data, ainda que tenha havido recurso contra esse acórdão.

Ressalta que esse entendimento não deve prevalecer, pois contraria frontalmente o conceito de coisa julgada e fixa termo final não estabelecido pela lei para reconhecer a prescrição.

Afirma que não é possível falar que o Tribunal de Contas “exauriu sua prestação jurisdicional” com prolação do Acórdão n.º 80/2017-TP, pois não houve o trânsito em julgado com essa decisão, entendimento este ao qual me filio.

Isso porque, em face do Acórdão n.º 80/2017-TP foi interposto Recurso Ordinário que o modificou parcialmente, fato que por si só demonstra que a Corte de Contas não exauriu a sua atuação. Na sequência, foram opostos Embargos de Declaração, vindo o trânsito em julgado apenas em 4/6/2022, conforme certidão juntada ao Processo n.º 21.748-4/2014.

Destarte, não há dúvidas sobre a aplicação das disposições da Lei n.º 11.599/2021 ao Processo n.º 21.748-4/2014, quando da apreciação dos Embargos de Declaração que resultou no Acórdão n.º 211/2022-TP, porque essa lei já estava em vigor antes desta decisão.

O Rescindente foi citado em 11/12/2015, ao passo que o Acórdão n.º 211/2022 -TP foi publicado em 13/5/2022, portanto mais de 5 (cinco) anos entre a citação e o Acórdão n.º 211/2022 -TP, fato que culminou na prescrição quinquenal estabelecida pela Lei n.º 11.599/2021.

A Lei n.º 11.599/2021, diferentemente do Código de Processo de Controle Externo, estabeleceu como única causa de interrupção da prescrição a citação válida, além disso não fixou ato ou medida como termo final, a partir do qual a prescrição não poderia mais ser invocada ou reconhecida.

O estabelecimento de outras causas de interrupção da prescrição, como fez a Unidade Técnica ao estabelecer o julgamento de mérito como termo final para se reconhecer a prescrição, ultrapassa o que foi estabelecido pela Lei n.º 11.599/2021,





transformando o Tribunal de Contas em legislador positivo, o que usurpa competência da Assembleia Legislativa.

Por essas razões, de antemão, entendo em consonância com o Ministério Público de Contas pela procedência do pedido de rescisão formulado pelo Sr. Inaldo Xavier de Siqueira Santos, para reconhecer a prescrição quinquenal, nos termos da Lei n.º 11.559/2021, vigente à época, c/c art. 2º da Resolução Normativa n.º 03/2022-TP e, por consequência, rescindir os Acórdãos n.º 80/2017, n.º 577/2021 e n.º 211/2022.

Para melhor entendimento dos fatos, é oportuno relacionar os marcos temporais dos atos processuais, a contar dos fatos, ocorridos durante o período de 2015.

A Representação de Natureza Interna foi proposta pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia na data de 17/12/2014, relatando possíveis irregularidades na obra “Construção do Centro Comercial Popular de Cuiabá”, no bairro do Porto em Cuiabá.

Se considerarmos como citação válida o momento em que o requerente se manifestou pela primeira vez nos autos, temos que ele foi citado no ano de 2015, como já demonstrado anteriormente.

O mérito da Representação de Natureza Interna foi julgado em sessão ordinária do Tribunal Pleno realizada na data de 14/03/2017, por meio do Acórdão n.º 80/2017-TP³.

Em seguida, foi proposto o Recurso Ordinário, julgado em 24/11/2020⁴ e posteriormente oposto o Embargos de Declaração, julgado em 3/5/2022.⁵

Analisando os autos e, considerando as disposições contidas na recente Lei Estadual n.º 11.599/2021, **verifico claramente a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva no presente caso, porquanto, entre as citações válidas (ocorridas no ano de 2015) – que possuem o condão de interromper o prazo**

³ Documento digital n.º 139156/2017 – Processo n.º 21.748-4/2014

⁴ Documento digital 274788/2020 – Processo n.º 21.748-4/2014

⁵ Documento digital 125275/2022 – Processo n.º 21.748-4/2014





prescricional – e até o trânsito em julgado, houve a transposição de um período superior a 5 (cinco) anos, configurando o instituto da prescrição.

Entendo de suma importância fazermos uma digressão sobre a evolução das leis aplicadas aos processos dessa Corte de Contas no que se referem ao tema prescrição.

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.

Posteriormente, na data de 10/8/2021, foi julgado pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas, o Processo n.º 14.757-5/2016, por meio do **Acórdão n.º 337/2021-TP**, que **firmou o prazo prescricional de 5 (cinco) anos** para a pretensão ressarcitória de dano e pretensão punitiva, **com a consequente revogação da Resolução de Consulta n.º 07/2018**, que consignava o prazo decenal de prescrição, nos termos do trecho em destaque a seguir:

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)





Friso que o assunto prescrição já foi discutido no Acórdão n.º 130/2023-PV, proferido nos autos do Processo n.º 6.502-1/2015, de minha Relatoria, no qual restou vencido o Conselheiro Antonio Joaquim, que entendeu que aquela decisão recorrida interrompia o prazo prescricional. Confira-se:

ACÓRDÃO Nº 130/2023 – PV

Ementa: SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MATO GROSSO. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. RECURSOS ORDINÁRIOS. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, EM FACE DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA EM RELAÇÃO AOS RECORRENTES.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo n.º **6.502-1/2015**.

ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 1º, XXI, 10, VII e 361 da Resolução n.º 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), c/c o artigo 1º da Resolução Normativa n.º 3/2022, por maioria, acompanhando o voto do Relator e contrariando o Parecer n.º 147/2022 do Ministério Público de Contas, em **EXTINGUIR** o presente processo, **com resolução do mérito**, em face da **prescrição da pretensão punitiva**, em relação aos Srs. Marcos Rogério Lima Pinto e Bruno Cordeiro Rabelo e às empresas Help Vida Pronto Socorro Móvel de Cuiabá Ltda. e S.O.S. Resgate Ltda.

Vencido o Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**, que divergiu do Conselheiro Relator nos seguintes termos: “Com a devida vênia, acompanho Parecer Ministerial 147/2022, do Procurador-geral de Contas, Dr. Alisson Carvalho de Alencar, no sentido de não reconhecer a prescrição da presente Representação de Natureza Interna, pois o Acórdão 755/2019-TP, publicado em 22/10/2019, deve ser considerado para fins da contagem do prazo prescricional, conforme posicionamento adotado recentemente no Acórdão 548/2022-TP (Processo 29.432/2014. Sessão de Julgamento: 03/10 a 07/10/2022 – Plenário Virtual). (...)”, conforme consta na discussão de votação destes autos.

Arguiram seu impedimento e sua suspeição, respectivamente, os Conselheiros **DOMINGOS NETO** e **SÉRGIO RICARDO**, com fundamento nos artigos 38, §2º e 136 da Resolução n.º 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso).

Participaram do julgamento os Conselheiros **JOSÉ CARLOS NOVELLI** – Presidente, **VALTER ALBANO** e **WALDIR JÚLIO TEIS**.

Nesse sentido, aliás, foi o entendimento adotado pelo Conselheiro Waldir Júlio Teis no Processo n.º 16.308-2/2016, **julgado na Sessão Virtual iniciada na data de 26/9/2022 e encerrada em 30/9/2022**, em que foi reconhecida, por unanimidade, a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, bem como que a **citação válida é a única causa interruptiva da prescrição prevista em lei, que somente poderá ser utilizada uma única vez.**

Sendo mais específico, no julgamento acima citado, **o Acórdão n.º 6/2021, que julgou o mérito do processo de Auditoria de Conformidade, em sessão ordinária realizada na data de 9/2/2021, não foi considerada como causa**





interruptiva do prazo prescricional, uma vez que essa hipótese não se encontra prevista na Lei Estadual n.º 11.599/2021.

Embora não haja qualquer dúvida ou contradição acerca da não aplicação da Lei Federal n.º 9.873/1999 no presente caso, importante frisar que esta Lei não possui qualquer similaridade com a Lei Estadual em questão.

Isso porque, a Lei Federal, **editada no ano de 1999**, traz expressamente em seu artigo 2º vários marcos interruptivos do prazo prescricional, dois deles, incisos II e IV, com alto grau de subjetividade, tornando as ações punitivas da Administração Pública Federal quase que imprescritíveis. Confira-se o teor do referido artigo:

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. (Grifei)

A Lei Estadual, por outro lado, dispõe em seu artigo 2º, §1º, que a citação interrompe a prescrição, uma única vez, recomeçando a contagem do novo prazo de cinco anos, contados da data da interrupção, o que demonstra que a intenção do legislador estadual era de fato prescrever uma única hipótese de interrupção do prazo prescricional.

Assim, não havendo previsão expressa na legislação estadual acerca do julgamento recorrível como marco interruptivo do prazo prescricional, não há como considerá-lo para essa finalidade, uma vez que o ordenamento jurídico pátrio não admite interpretação extensiva ou aplicação de analogia *in malam partem* no âmbito do Direito Administrativo Sancionador.

Isso quer dizer que, ao se utilizar da analogia no âmbito do direito administrativo sancionador, a Administração Pública não pode adotar analogicamente norma mais gravosa em prejuízo ao agente, pois estar-se-ia incorrendo em analogia *in malam partem*, solução repudiada pelo ordenamento jurídico pátrio, consoante se observa nos seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça:





PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. ATO DE IMPROBIDADE. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS PELA LEI N.º 8.429/92. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E TIPICIDADE. **1. O direito administrativo sancionador está adstrito aos princípios da legalidade e da tipicidade, como consectários das garantias constitucionais** (Fábio Medina Osório in Direito Administrativo Sancionador, RT, 2000). **2. À luz dos referidos cânones, ressalvadas as hipóteses de aplicação subsidiária textual de leis, a sanção prevista em determinado ordenamento é inaplicável a outra hipótese de incidência [...]** Precedente da Corte: REsp 704570/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Rel. p/ Acórdão Ministro Luiz Fux, DJ 04.06.2007." (RESP 879360/SP, Relator Ministro LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe 11/09/2008) (Grifei)

As causas interruptivas da prescrição penal - definidas, taxativamente, em *numerus clausus*, no art. 117 do Código Penal - estão sujeitas a regime de direito estrito, não comportando, em consequência, ampliação nem extensão analógica. Inadmissibilidade da analogia 'in malam partem' em matéria de prescrição penal. Precedentes. Doutrina." (HC 69859/SP, Rel. Min. Celso de Mello, 1a Turma, Data do Julgamento: 01/12/1992) (Grifei)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARACTERIZAÇÃO. CARGO OCUPADO SEM REMUNERAÇÃO. BASE DE CÁLCULO PARA FIXAÇÃO DA MULTA. SALÁRIO-MÍNIMO. CABIMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. ANALOGIA IN MALAM PARTEM. IMPOSSIBILIDADE. [...] **5. Como se trata de aplicação de penalidades, é se utilizar de um princípio geral de direito, que cuida da vedação da analogia em desfavor do sancionado. No Direito Penal, ramo em que esta norma foi melhor trabalhada, distinguem-se dois subtipos de analogia: a analogia *in malam partem* e a analogia *in bonam partem*. A primeira agrava a pena em pressupostas hipóteses não abrangidas pela lei. Já a segunda utilizase de situações semelhantes para solucionar o caso sem agravar a pena. 6. Ora, diante da lacuna da Lei de Improbidade Administrativa frente ao caso apresentado, pode-se utilizar da analogia para a determinação da base da pena de multa. No entanto, a analogia não pode ser aplicada in malam partem, porque no âmbito do Direito Administrativo sancionador.** (REsp 1216190/RS, Rel. Mauro Campbell, 2ª Turma, Data do Julgamento: 02/12/2010) (Grifei)

De igual sorte, entendo que os Tribunais de Contas Estaduais também devem prestigiar essa posição garantista e reconhecer o uso da legalidade estrita em matéria sancionatória, garantindo que a solução resultante da procura em outras leis de disposição normativa adequada a reger uma situação análoga à observada, e que possa, de forma imediata, emprestar o teor de seu conteúdo para supressão de uma lacuna existente, não irá se sobrepor à objeção gerada pelos potenciais efeitos *in malam partem* que possam advir dessa pretensa aplicação analógica.

Assim, considerando que no presente caso o Acórdão n.º 211-2022-TP não deve ser utilizado como marco interruptivo do prazo prescricional por ausência de previsão legal e que entre a data da efetiva citação dos responsáveis até o presente





momento decorreram mais de 05 (cinco) anos, reconheço a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva quinquenal prevista no artigo 1º da Lei Estadual n.º 11.599/2021, ratificado pela Resolução Normativa n.º 3/2022-TP deste Tribunal.

Em arremate, consigno que a nova disposição acerca do tema, tratada no art. 86 do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso, não se aplica ao presente caso, pois o início deste processo e a ocorrência da prescrição foram verificados sob a égide da lei anterior, mais benéfica ao ora requerente, a qual deve prevalecer em observância ao princípio da ultratividade⁶ da lei mais benéfica.

Com esse fundamento, a regra entabulada no referido artigo, que prevê como causas interruptivas da prescrição da pretensão punitiva a citação válida e a publicação de decisão condenatória recorrível, deverá ser aplicada aos processos cuja prescrição não tenha se configurado até a data de 1º de agosto de 2023, quando passou a vigorar o Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante do exposto, com fundamento no art. 1º da Lei Estadual n.º 11.599/2021 c/c artigo 487, II, do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente por força do artigo 136 do Regimento Interno do TCE/MT, **acolho** o Parecer Ministerial n.º 436/2024, subscrito pelo Procurador-geral de Contas Adjunto William de Almeida Brito Júnior e **VOTO** pela **procedência** do Pedido de Rescisão interposto pelo Sr. **Inaldo Xavier de Siqueira Santos Junior**, a fim de **reconhecer a incidência da prescrição nos autos do Processo n.º 21.748-4/2014 e, por consequência, julgá-lo extinto, com resolução do mérito em face do requerente.**

Após os devidos encaminhamentos, archive-se.

É como voto.

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 25 de março de 2024.

(assinatura digital⁷)

Conselheiro GUILHERME ANTONIO MALUF
Relator

⁶ Ultratividade - aplica-se a lei revogada aos fatos praticados ao tempo de sua vigência, desde que seja ela mais benéfica ao réu do que a lei revogadora.

⁷ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006

