



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	2
2 FUNDAMENTAÇÃO.....	4
2.1 Da Tomada de contas	4
2.2 Da Mesa Técnica	10
2.3 Da Prescrição da pretensão punitiva	12
2.4 Análise Técnica	20
2.4.1 Do marco inicial	20
2.4.2 Da citação válida	22
2.4.3 Dos fatos	28
3 CONCLUSÃO	29





PROCESSO Nº:	80.577-7/2021
INTERESSADO:	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA SANTA HELENA
ASSUNTO:	TOMADA DE CONTAS
RESPONSÁVEL:	PAULINHO BORTOLINI – PREFEITO TEREZINHA GUEDES CARRARA – EX-PREFEITA ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO TUPÃ - NEREU BRESOLIN – PRESIDENTE
ADVOGADOS:	JEANCARLO CRUVINEL DAL PAI SANDRI – OAB/MT 19.967/O RONDINELLI ROBERTO DA COSTA URIAS – OAB/MT 8016 DAYANE NOGUEIRA CARVALHO – OAB/DF 59.889 JOÃO BOSCO RAMOS FERREIRA – OAB/GO 65.333
RELATOR:	CONSELHEIRO CAMPOS NETO
NÚMERO OS:	2289/2025
EQUIPE TÉCNICA:	FRANCISNEY LIBERATO BATISTA SIQUEIRA

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de **Tomada de Contas Ordinária** instaurada para apurar eventual dano ao erário decorrente do Termo de Parceria nº 001/2017, firmados entre a **Prefeitura Municipal de Nova Santa Helena e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) TUPÃ**.

A presente Tomada de Contas atende à determinação expressa no Acórdão nº 26/2020 – TP, de 22 de abril de 2020, proferido no processo nº 17.337-1/2019.

Em 26 de novembro de 2021, a Secex de Contratações Públicas, sugeriu ao relator que fosse fixado um prazo de 60 dias para que a OSCIP e o ente público apresentassem a documentação comprobatória do cumprimento dos requisitos legais. Essa documentação, conforme a Lei nº 9.790/99, já deveria estar devidamente organizada¹.

¹ Doc(s). 261486/2021





Os responsáveis apresentaram diversos documentos digitais².

Ato contínuo, a 1ª Secretaria de Controle Externo³ opinou pelo sobrestamento dos autos, até ulterior deliberação do processo nº 54.246-6/2023, que instaurou a Mesa Técnica nº 07/2023 para padronização da fiscalização das organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), admitida pela Secretaria de Normas, Jurisprudência e Consensualismo do TCE/MT, por meio da decisão nº 09/2023 CPNJur.

O Ministério Público de Contas⁴, por meio do Parecer nº 3.956/2023, opinou pelo sobrestamento dos autos, com base no art. 96, inciso VIII, do RITCE/MT, por um prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias.

O Conselheiro Relator⁵, em julgamento singular nº 731/DN/2023, acolhe, em parte, o Parecer Ministerial e DECIDE determinar o sobrestamento dos autos até que o Plenário delibere sobre o mérito da matéria, a qual será submetida à Mesa Técnica nº 07/2023

² Doc(s). 43587/2022, 44365/2022, 44577/2022, 45984/2022, 46006/2022, 46020/2022, 46037/2022, 46047/2022, 46059/2022, 46073/2022, 46090/2022, 46108/2022, 46123/2022, 46135/2022, 46319/2022, 46362/2022, 46379/2022, 46408/2022, 46428/2022, 82761/2022, 82788/2022, 82803/2022, 82815/2022, 82828/2022, 82843/2022, 82856/2022, 82872/2022, 82885/2022, 82899/2022, 82912/2022, 82922/2022, 83051/2022, 83061/2022, 83071/2022, 83082/2022, 83092/2022, 83107/2022, 83118/2022, 83177/2022, 83189/2022, 83208/2022, 83221/2022, 83233/2022, 83246/2022, 83262/2022, 83325/2022, 83335/2022, 83369/2022, 83381/2022, 83599/2022, 83606/2022, 83627/2022, 83643/2022, 83687/2022, 83695/2022, 83706/2022, 83722/2022, 83756/2022, 83769/2022, 83779/2022, 83792/2022, 83809/2022, 83842/2022, 83850/2022, 83860/2022, 83870/2022, 83885/2022, 83925/2022, 83934/2022, 124354/2022, 125824/2022, 125827/2022, 125829/2022, 125831/2022, 125833/2022, 125844/2022, 125846/2022, 125848/2022, 125849/2022, 125859/2022, 125861/2022, 125865/2022, 125867/2022, 125871/2022, 125876/2022, 125879/2022, 125883/2022, 125885/2022, 125896/2022, 125899/2022, 125903/2022, 125907/2022, 125910/2022, 125914/2022, 125917/2022, 125920/2022, 125926/2022, 125940/2022, 125945/2022, 125947/2022, 125948/2022, 125949/2022, 125951/2022, 125990/2022, 125992/2022, 125996/2022, 125999/2022, 126000/2022, 126001/2022, 126002/2022, 126004/2022, 126007/2022, 126008/2022, 126010/2022, 126011/2022, 126012/2022, 126014/2022, 126015/2022, 126016/2022, 126017/2022, 126024/2022, 126027/2022, 126028/2022, 126029/2022, 126032/2022, 126036/2022, 126037/2022, 126039/2022, 126043/2022, 126044/2022.

³ Doc(s). 210465/2023.

⁴ Doc(s). 211137/2023.

⁵ Doc(s). 225684/2023.





(processo nº 54.246-6/2023).

Enfim, em 21/06/2024, o processo foi despachado pelo relator à Secex, para análise do processo, tendo como base a Decisão Normativa nº 5/2024 da Mesa Técnica nº 07/2023.

2 FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da Tomada de contas

A **Constituição Federal de 1988**, embora não utilize o termo “tomada de contas” explicitamente, estabelece as bases para o controle e fiscalização dos recursos públicos, incluindo a responsabilização por eventuais danos ao erário. Alguns dos dispositivos mais relevantes são:

Artigo 70: Define as competências do Tribunal de Contas da União (TCU), incluindo a fiscalização da aplicação de recursos da União e a apreciação de contas de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Artigo 71: Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Artigo 37: Define os princípios da administração pública, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que devem nortear a gestão dos recursos públicos e a responsabilização por eventuais irregularidades.

Apesar de as normas detalharem frequentemente as etapas e regras da Tomada de Contas Especial, este relatório apresentará uma visão geral, abrangendo os diferentes tipos de Tomada de Contas. É importante ressaltar que cada processo, em sua particularidade, determinará a forma mais adequada de conduzir a tomada de contas.





A Constituição Federal, a Lei Orgânica dos Tribunais de Contas e outras normas pertinentes estabelecem as regras para o processo de Tomada de Contas, definindo seus procedimentos, responsabilidades e possíveis penalidades, que detalharemos a seguir.

A Lei Complementar nº 269/2007, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, estabelece em seu Artigo 13 a obrigatoriedade da autoridade administrativa competente em instaurar tomada de contas especial em situações específicas. Essa medida visa apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar danos em casos como a não prestação de contas, desfalque, desvio de bens ou valores públicos, prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, além de concessões indevidas de benefícios fiscais ou renúncia de receitas que causem prejuízo ao erário.

O parágrafo 1º do Artigo 13 determina que, uma vez comprovado o dano ao erário, a tomada de contas especial deve ser encaminhada diretamente ao Tribunal de Contas para julgamento. Essa ação demonstra a importância da celeridade na apuração e responsabilização em casos de prejuízo aos cofres públicos.

Por fim, o parágrafo 2º do mesmo artigo prevê que, caso a autoridade administrativa não cumpra com o disposto no caput, o Tribunal de Contas poderá determinar a instauração da tomada de contas especial, estabelecendo um prazo para que essa decisão seja cumprida. Essa medida reforça o papel do Tribunal de Contas como órgão de controle externo, garantindo a efetividade da apuração e responsabilização em casos de irregularidades na gestão de recursos públicos.

A Tomada de Contas Especial, conforme o Art. 48 da Lei Complementar nº 752/2022, Código de Processo de Controle Externo TCE/MT, é um processo formal instaurado para apurar irregularidades na gestão de recursos públicos e identificar os responsáveis. Sua instauração pode ocorrer em diferentes cenários, assegurando a efetividade do controle externo.

O Tribunal de Contas detém a prerrogativa de instaurar a Tomada de Contas Especial quando há omissão na prestação de contas por parte dos entes obrigados, seja pela





ausência da prestação ou pela inadequação das informações apresentadas. Essa medida visa garantir a transparência e a correta aplicação dos recursos públicos.

A autoridade administrativa competente também pode instaurar a Tomada de Contas Especial, sob pena de responsabilidade solidária, em casos de desfalque, desvio de recursos, ou qualquer ato que cause dano ao erário. Essa iniciativa demonstra o compromisso da administração em combater irregularidades e preservar o patrimônio público.

O relator, durante o processo de fiscalização, ao identificar indícios de dano ao erário, pode converter o processo em Tomada de Contas Especial. Essa conversão permite a apuração das responsabilidades, a aplicação de sanções e o ressarcimento dos prejuízos, inclusive com a possibilidade de adoção de medidas cautelares.

A Tomada de Contas Especial é um instrumento essencial para o controle externo, permitindo a responsabilização por irregularidades na gestão de recursos públicos. A atuação conjunta do Tribunal de Contas, da administração e do relator assegura a efetividade desse processo e a proteção do erário.

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), conforme o Regimento Interno, RN nº 16/2021, instaura Tomada de Contas Especial (TCE) quando aqueles obrigados a prestar contas não o fazem dentro do prazo e forma legal (Art. 148). Essa omissão pode ocorrer mesmo com o encaminhamento das contas, caso elas não contenham os elementos essenciais para análise, como previsto no §1º do mesmo artigo. A TCE também pode ser instaurada em casos de contas prestadas fora do prazo, a critério do Relator, especialmente quando o parecer prévio já tiver sido emitido (§2º). O processo de TCE segue rito semelhante ao das Contas Anuais, garantindo o devido processo legal (§3º).

A autoridade administrativa competente tem o dever de adotar providências para instauração da TCE em casos de **omissão na prestação de contas, desfalque, desvio de recursos ou qualquer ato ilegal que cause dano ao Erário** (Art. 149). A negligência





nesse dever pode acarretar responsabilidade solidária. Caso a autoridade administrativa não aja, o Relator pode determinar a instauração da TCE por autoridade superior ou, na ausência desta, instaurar processo para garantir o controle externo (§1º e §2º).

Quando a Tomada de Contas Especial for instaurada por determinação do Tribunal de Contas, a autoridade competente deve encaminhar o processo ao Tribunal, independentemente do resultado apurado ou do pagamento do débito pelos responsáveis (§3º do Art. 149). Se as medidas administrativas e de controle interno se mostrarem ineficazes, a autoridade administrativa deve encaminhar o processo de TCE ao Tribunal (§4º). O Relator que determinou a instauração da TCE é responsável por apreciar pedidos de esclarecimentos, diligências e prorrogações de prazo (§5º). **O prazo máximo para instauração da TCE é de 120 dias**, a contar da data do evento ou da ciência do fato pela administração, variando conforme o caso (§6º). A não instauração da TCE no prazo, sem justificativa, pode resultar em multa para a autoridade omissa, além de outras penalidades (§7º).

Durante um processo de fiscalização, se houver indícios de dano ao erário, o Relator pode convertê-lo em Tomada de Contas Especial (TCE) para apurar responsabilidades, aplicar sanções e buscar o ressarcimento, inclusive com medidas cautelares (Art. 151). A distribuição da TCE por conversão segue regras específicas, sendo direcionada ao Relator que determinou a conversão ou ao Relator do processo original em caso de decisão plenária (§ 2º do Art. 151). Os processos de TCE, instaurados por autoridade administrativa ou pelo Tribunal, devem seguir as normas estabelecidas em ato próprio do TCE (Art. 150), garantindo uniformidade e segurança jurídica.

A Resolução Normativa nº 24/2014 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) estabelece os procedimentos para a instauração, instrução, organização e encaminhamento de processos de Tomada de Contas Especial (TCE) ao Tribunal. O objetivo principal da TCE é apurar a responsabilidade por danos ao erário, identificando os responsáveis, quantificando o prejuízo e buscando o ressarcimento.





Caso a autoridade administrativa responsável não instaure o processo de tomada de contas especial no prazo estipulado pelo Relator nas contas ou por determinação do Tribunal de Contas, o próprio Relator, agindo de ofício ou a partir de uma representação interna, deverá dar início a um processo de tomada de contas ordinária, segundo as disposições da Resolução Normativa nº 24/2014, art. 5, § 5º.

O Artigo 7º estabelece critérios para a dispensa da instauração de tomada de contas especial – processo administrativo destinado a apurar irregularidades na gestão de recursos públicos. **Tal dispensa pode ocorrer quando o valor atualizado do débito for inferior a R\$ 50.000,00.**

É importante ressaltar que, **mesmo nos casos de dispensa, a autoridade competente deve consolidar os débitos de um mesmo responsável e instaurar a tomada de contas especial** se a soma desses débitos, perante o mesmo órgão ou entidade repassadora, atingir R\$ 50.000,00. Além disso, a dispensa não isenta a autoridade de tomar medidas administrativas internas para apurar o dano e buscar o ressarcimento ao Erário.

Antes da instauração da TCE, são obrigatórias medidas administrativas internas visando o ressarcimento sem a necessidade de acionar o TCE-MT. A instrução do processo é conduzida por comissão ou servidor, com independência e imparcialidade, e a documentação inclui relatórios, pareceres, provas, notificações e defesas.

Após a conclusão da fase interna, em até 120 dias, o processo deve ser encaminhado ao TCE-MT, independentemente de ter sido instaurado de ofício ou por determinação do Tribunal. O descumprimento dos prazos estabelecidos na Resolução sujeita a autoridade administrativa a multa.

O arquivamento do processo pode ocorrer em casos de recolhimento do débito, não comprovação do dano ou débito inferior ao limite estabelecido. **O relatório de gestão que acompanha a prestação de contas anual deve contemplar informações sobre os casos de dano e as TCEs instauradas, remetidas ou não ao TCE-MT.**





A Resolução também define as regras para a distribuição dos processos no TCE-MT e estabelece que a apreciação dos processos seguirá as normas da Resolução e as normas processuais do Tribunal. Em suma, a Resolução nº 24/2014 visa garantir a efetividade da apuração de responsabilidades por danos ao erário, buscando o ressarcimento e a responsabilização dos envolvidos, com observância dos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

O TCE-MT dispõe de diversos julgados a respeito de tomada de contas. Vejamos alguns exemplos:

Responsabilidade. Gestor. Tomada de Contas Ordinária. Recolhimento de contribuições previdenciárias. Ônus pela demonstração de aplicação regular de recursos. **Em Tomada de Contas Ordinária para possível apuração de dano ao erário, cabe ao gestor público, ordenador de despesas, para se eximir de possível responsabilidade, o ônus de demonstrar a regular aplicação de recursos quanto à ordenação de despesas dentro do prazo previsto para recolhimento** de contribuições previdenciárias e adimplemento de acordos existentes, ou que eventuais atrasos foram causados exclusivamente por terceiros responsáveis pela operacionalização do pagamento, ou, ainda, que delegou formalmente tal atribuição. **Ainda que restar caracterizado que o fato irregular foi causado diretamente por outros agentes públicos, remanescerá a responsabilidade do gestor ordenador quando não se evidenciar a adoção de medidas voltadas à identificação dos responsáveis e elisão do dano ao erário.** (TOMADA DE CONTAS. Relator: DOMINGOS NETO. Acórdão 650/2023 - PLENÁRIO VIRTUAL. Julgado em 03/07/2023. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 15466/2020). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2023, nº 85, jul/ago/2023). (Grifo nosso)

Processual. Conversão de Representação em Tomada de Contas. Devido processo legal. **Não configura cerceamento de defesa a falta de notificação (prévia oitiva) dos eventuais interessados antes da decisão que converte processo de representação em tomada de contas, haja vista que o devido processo legal é garantido com a posterior citação dos responsáveis** apontados em relatório técnico, ocasião em que lhes é oportunizada a alegação de toda matéria de defesa que julgarem pertinente, seja ela preliminar ou de mérito. (TOMADA DE CONTAS. Relator: DOMINGOS NETO. Acórdão 636/2022 - PLENÁRIO VIRTUAL. Julgado em 21/11/2022. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 204781/2017). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2022, nº 81, nov/dez/2022). (Grifo nosso)

Em resumo, a Tomada de Contas Especial, similar à Tomada de Contas Ordinária, é um mecanismo fundamental para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, combatendo irregularidades e responsabilizando os envolvidos. Por meio de um processo rigoroso, que abrange a apuração de fatos, identificação de responsáveis e quantificação do dano, o TCE-MT busca garantir a transparência e a eficiência na gestão pública, promovendo a recuperação do erário e a punição dos responsáveis por eventuais desvios.





2.2 Da Mesa Técnica

A **Resolução Normativa nº 12/2021** do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) instituiu a **Mesa Técnica** no âmbito do Tribunal, com o **objetivo de promover o consensualismo, a eficiência e o pluralismo na solução de temas controvertidos relacionados à administração pública e ao controle externo**. O documento destaca a importância da modernização da gestão administrativa e da adoção de métodos consensuais para a solução de conflitos, em linha com o Código de Processo Civil e outras legislações.

A Mesa Técnica visa a um controle externo mais simples, célere e versátil, que auxilie os gestores públicos na identificação de soluções eficientes e seguras. Busca-se, com isso, um processo decisório mais legítimo e com maior segurança jurídica para os fiscalizados, privilegiando ações de controle preventivo. Para a admissibilidade da Mesa Técnica, os temas devem ser relevantes, complexos e com grande repercussão na administração pública e na sociedade.

Entre as hipóteses para a realização da Mesa Técnica, estão: o estabelecimento de consenso sobre temas de consultas formais, temas definidos pelo TCE-MT, normas a serem expedidas pelo Tribunal, e matéria controvertida em processo de fiscalização. Também se inclui o apoio à solução técnico-jurídica em projetos de interesse dos fiscalizados e a mediação entre a administração pública e particulares.

A Resolução Normativa detalha as atribuições do Presidente da Comissão Permanente de Normas e Jurisprudência na organização e condução da Mesa Técnica, incluindo a definição de agendas, a organização de consultas públicas, e a emissão de relatórios conclusivos. O documento também prevê a participação de diversos atores, como Conselheiros, Procurador-Geral de Contas, Secretários, gestores e representantes de entidades públicas e privadas.

Nesse contexto, a Comissão Permanente de Normas, Jurisprudência e Consensualismo (CPNJur), por meio da Decisão 09/2023-CPNJur, publicada no Diário





Oficial de Contas do TCE/MT nº 3010, de 19 de junho de 2023, deliberou pela **instauração da Mesa Técnica nº 07/2023, autuada nos autos nº 54.246-6/2023**, na época em fase de instrução, tendo como objeto central as prestações de contas apresentadas pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips).

Em consonância com o disposto na Comunicação Interna nº 10/2023/CPNJur, o Presidente da CPNJur, Conselheiro Valter Albano, recomendou ao Secretário Geral de Controle Externo que promovesse a ampla divulgação da instauração da Mesa Técnica junto às demais Secretarias, sugerindo, ainda, a suspensão da instrução dos processos atinentes à temática em questão até ulterior deliberação plenária.

Adicionalmente, o Conselheiro recomendou aos Relatores e aos Procuradores de Contas que considerassem, no âmbito de suas atribuições, o procedimento da Mesa Técnica, visando à análise e proposição de uniformização de entendimentos no âmbito do Tribunal.

Considerando que a padronização de procedimentos propicia segurança jurídica tanto para os jurisdicionados quanto para o exercício do controle externo, e em consonância com o disposto no art. 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei nº 4.657/1942, que prescreve: "As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas", o Ministério Público de Contas manifestou-se favoravelmente ao sobrestamento do processo.

O processo foi sobrestado até a deliberação da Mesa Técnica, o que se concretizou com a edição da Decisão Normativa nº 5/2024.

A Decisão Normativa nº 5/2024 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso homologa as soluções técnico-jurídicas da Mesa Técnica nº 7/2023, que tratam do controle externo da aplicação de recursos repassados pelo Estado ou Município a Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e a outras entidades do Terceiro Setor. A decisão aprova a forma de prestação de contas de termos de parceria de





OSCIP, o roteiro de fiscalização e a inclusão no Plano Anual de Trabalho (PAT) de meta específica relacionada à fiscalização tempestiva dos termos de parceria com OSCIP.

A norma também determina que a Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) promova estudos para aprimorar a prestação de contas dos recursos públicos repassados às entidades do Terceiro Setor e a adequação do Sistema Aplic para recebimento da prestação de contas de OSCIP e de outras entidades. Além disso, recomenda que a Segecex avalie a viabilidade de inclusão nas contas anuais ou em outras fiscalizações de objetos relacionadas aos repasses públicos para o Terceiro Setor e elabore um Manual do Terceiro Setor, com diretrizes claras sobre procedimentos de gestão, prestação de contas e boas práticas.

A decisão normativa ainda recomenda que os relatores retomem os processos sobrestados com fundamento na Mesa Técnica nº 7/2023, para análise de eventual prescrição, considerando a segurança jurídica, a fase processual de cada Tomada de Contas e a eficiência e efetividade dos processos de controle, e que as Comissões Permanentes do Tribunal avaliem a viabilidade de desenvolver um selo de qualidade para as entidades parceiras, a ser divulgado no Radar.

2.3 Da Prescrição da pretensão punitiva

A prescritibilidade, como regra, e a imprescritibilidade, como exceção, encontram fundamento no Decreto nº 20.910/1932, diploma que disciplina a prescrição administrativa nos âmbitos federal, estadual e municipal. Ainda vigente, o referido decreto estabelece o prazo prescricional quinquenal e seu termo inicial, ao dispor que:

Art. 1º As **dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios**, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, **prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem**.

Art. 2º Prescrevem igualmente no mesmo prazo todo o direito e as prestações correspondentes a pensões vencidas ou por vencerem, ao meio soldo e ao montepio civil e militar ou a quaisquer restituições ou diferenças. (Grifo nosso)

A Lei nº 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.

No julgamento do REsp 136.204-RS, o Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, do STJ, manifestou entendimento de que a prescrição administrativa afeta o direito tanto do administrado quanto da Administração, especialmente este último:

Resp – ADMINISTRATIVO – PRESCRIÇÃO – A prescrição afeta o direito de o credor exigir parcelas do direito ao devedor, a decadência atinge o próprio direito. A prescrição pode ser arguida tanto pela Pública Administração, como pelo servidor. Além do princípio da igualdade, o instituto visa a resguardar, com a sequência do tempo, a estabilidade das situações jurídicas. Conta-se tempo igual para ambos.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento em matéria de controle externo, que a Lei nº 9.873/1999 regula integralmente a prescrição da pretensão punitiva do TCU:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONDENAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO SANCIONATÓRIA. OBSERVÂNCIA DA LEI FEDERAL N. 9.873/1999. SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – **O exercício das pretensões de ressarcimento e punitivas pelo Tribunal de Contas da União está sujeito aos efeitos fulminantes da passagem de tempo, de acordo com o prazo e marcos interruptivos previstos na Lei federal n. 9.873/1999, conforme firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** II – Inexistência, no caso concreto, de marco temporal apto a interromper a prescrição antes do fim do prazo de cinco anos, contado da prática do ato. Atos apontados pela recorrente e praticados na fase de controle interno que não traduzem medida inequívoca de apuração de condutas individualmente descritas, imputadas à pessoa investigada e que, posteriormente, tenham coincidido com o objeto de procedimento instaurado no âmbito do Tribunal de Contas União. III – Recurso que não apresenta argumentos capazes de contornar o entendimento adotado na decisão recorrida de que tais atos não possuíam aptidão para interromper o lapso prescricional. IV - Agravo regimental a que se nega provimento.

(STF - MS: 35844 DF, Relator: Min. CRISTIANO ZANIN, Data de Julgamento: 18/03/2024, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-03-2024 PUBLIC 20-03-2024). STF - AG.REG. EM MANDADO DE SEGURANÇA: MS 39109 DF. (Grifo nosso)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA PREVISIBILIDADE E DA SEGURANÇA JURÍDICA. MARCOS INTERRUPTIVOS. INCIDÊNCIA DO “PRINCÍPIO DA UNICIDADE DA INTERRUPÇÃO PRESCRICIONAL” (ART. 202, CAPUT, DO CÓDIGO CIVIL). SEGURANÇA CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. **1. A prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do TCU é quinquenal, porquanto regulada pela Lei nº 9.873/1999** (MS nº 32.201, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 7.8.2017). **2. O termo inicial do prazo prescricional deve**





coincidir com o momento em que a Corte de Contas tem ciência dos fatos (ADI nº 5.509 e RE-RG nº 636.553, Tema 445 da repercussão geral). **3. Admitir-se que o prazo prescricional possa ser interrompido por um número indeterminado de vezes, bastando que para isso se verifique a ocorrência de uma das causas previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, seria o mesmo que, na prática, chancelar a tese da imprescritibilidade das apurações levadas a efeito pelo TCU, o que não encontra ressonância no ordenamento jurídico brasileiro. Necessidade de preservação da previsibilidade e da segurança jurídica nas relações existentes entre a Corte de Contas e as pessoas e entidades sujeitas a seu controle. Incidência do “Princípio da unicidade da interrupção prescricional” (art. 202, caput, do Código Civil).** **4. Os marcos interruptivos devem traduzir medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas à pessoa investigada** (MS nº 37.664, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; e MS nº 38.250, Rel. Min. Nunes Marques). **5. No caso, a citação para o processo de tomada de contas especial constitui a primeira medida inequívoca de apuração da conduta individualmente descrita, imputada à pessoa do impetrante, de modo que deve ser considerada a única causa interruptiva do prazo prescricional.** Prescrição da pretensão ressarcitória e punitiva do TCU caracterizada. Segurança concedida. **6. Agravo regimental provido.**
(STF - MS: 38627 DF, Relator: Min. ANDRÉ MENDONÇA, Data de Julgamento: 13/04/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023). (Grifo nosso)

Apesar de haver argumentos contrários à jurisprudência como fonte formal do direito, a jurisprudência da Suprema Corte vem se firmando como fonte criadora, especialmente no controle externo, a exemplo do RE 636.553, em que o Supremo alterou seu entendimento tradicional e passou a estabelecer que “em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de 5 (cinco) anos para o julgamento da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, a contar da chegada do processo à respectiva Corte de Contas” - TEMA 445.

Ainda, no RE 636.886, o STF inovou novamente ao alterar sua jurisprudência e aprovar a tese (TEMA 899) de que “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

A jurisprudência da Suprema Corte define que apenas as ações de ressarcimento ao erário fundadas em ato de improbidade administrativa doloso são imprescritíveis. Demais atos ilícitos, incluindo os que atentam contra a probidade administrativa, mas não são dolosos, sujeitam-se à prescrição, assim como as ações de ressarcimento ao erário fundadas em decisão do Tribunal de Contas. Nesse mesmo





sentido, o TJ-DF também decidiu que:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE CANCELAMENTO DE PROTESTO. MULTA ADMINISTRATIVA. IMPOSIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. TÍTULO EXECUTIVO. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL. RECURSO PROVIDO. 1. Constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, os Tribunais de Contas podem aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei. As decisões do Tribunal de Contas de que resultem imputação de débitos ou multa têm eficácia de título executivo (art. 71, VII, § 3º e 75 da CF; art. 78, IX e § 5º da LODF). 2. **A prescrição é a perda da pretensão pelo decurso do tempo. Conforme orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, a regra no ordenamento jurídico é a prescritibilidade. Somente são imprescritíveis (art. 37, § 5º da CF) as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Tema 897/STF). 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/STF, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública. A pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas também está sujeita à prescrição (Repercussão Geral - Tema 899), uma vez que nesses processos o órgão de fiscalização não julga pessoas, não perquirindo dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas a partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário.** 3. Ação de cancelamento de protesto envolvendo crédito oriundo de multa lançada por Tribunal de Contas. Seja pela aplicação analógica do Decreto 20.910/1932 (art. 1º), seja pela Lei 9.873/1999 (arts. 1º e 1º-A), prescreve em cinco anos a pretensão da administração pública relativa a crédito decorrente da aplicação de multa por infração à legislação em vigor. Pela teoria da actio nata, o termo inicial da prescrição surge com o nascimento da pretensão. Assim, na cobrança de multa administrativa imposta por Tribunal de Contas, o prazo prescricional quinquenal é contado do momento em que se torna exigível o crédito, que, na demanda, corresponde à data em que, operada a preclusão administrativa, o responsável é notificado para pagamento do débito. Precedentes. 4. Caso em que proferida a decisão condenatória pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, imediatamente notificado o responsável para pagamento, contudo, título apresentado a protesto somente após o transcurso de sete anos. Não demonstrada anterior causa interruptiva (art. 202 do Código Civil; art. 2º-A da Lei 9.873/1999), prescrição que deve ser reconhecida. 5. Recurso conhecido e provido. (TJ-DF 07057666920208070018 DF 0705766-69.2020.8.07.0018, Relator: MARIA IVATÔNIA, Data de Julgamento: 10/11/2021, 5ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 24/11/2021 . Pág.: Sem Página Cadastrada.) (Grifo nosso)

No estado de Mato Grosso, a Lei nº 11.599, de 7 de dezembro de 2021, estabelece o prazo prescricional para a pretensão punitiva do Tribunal de Contas Estadual. A lei visa regulamentar a análise e julgamento de processos, definindo um prazo de 5 anos para o exercício da ação punitiva, contado a partir do fato ilícito ou de sua cessação, em casos de infrações permanentes, vejamos:

LEI Nº 11.599, DE 07 DE DEZEMBRO DE 2021.

Dispõe sobre o prazo de prescrição para o exercício da pretensão punitiva no âmbito do Tribunal de Contas e dá outras providências.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO, tendo em vista o que dispõe o art. 42 da Constituição Estadual, aprova e o Governador do Estado





sanciona a seguinte Lei:

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.

Palácio Paiaguás, em Cuiabá, 07 de dezembro de 2021, 200º da Independência e 133º da República. (Grifo nosso)

Nesse sentido, o **Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso (Lei Complementar nº 752/2022)** consolida as normas procedimentais para o exercício do controle externo no âmbito do Tribunal de Contas Estadual. Em seu Art. 83, a lei define o **prazo prescricional de 5 anos para as pretensões punitiva e de ressarcimento**, contado a partir de diferentes marcos temporais, a depender da natureza da irregularidade. O Código disciplina ainda a prescrição intercorrente (Art. 84), as causas de interrupção (Art. 86) e suspensão (Art. 87) da prescrição, vejamos:

Lei Complementar nº 752/2022

Art. 83 As pretensões punitiva e de ressarcimento 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 regular continuada.

Art. 84 Consuma-se a prescrição intercorrente nos processos perante o Tribunal de Contas que ficarem paralisados por mais de 3 (três) anos, pendentes de julgamento, despacho ou prática de ato de ofício.

§ 1º Reconhecida a prescrição, os autos devem ser arquivados, sem prejuízo da possibilidade de apuração da responsabilidade funcional em razão de sua ocorrência, se for o caso.

§ 2º **Não serão computados**, para fins de aferição da ocorrência de prescrição intercorrente, os períodos de **paralisação do processo decorrente de ato ou omissão imputável exclusivamente às partes.**

Art. 85 A prescrição pode ser reconhecida de ofício ou mediante provocação, após oitiva do Ministério Público de Contas.

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

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 ocorreu a causa interruptiva.**

Art. 87 São causas que **suspendem a prescrição das pretensões punitiva** e de ressarcimento:

I - **decisão judicial** que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade ou obstar a execução da condenação;

II - **decisão do Tribunal de Contas que determinar o sobrestamento do processo, desde que não tenha sido provocada pelo próprio órgão, mas, sim, por fatos alheios à sua vontade, devidamente demonstrados;**

III - a assinatura do **termo de ajustamento de gestão**, pelo prazo nele estabelecido;

IV - outras **causas previstas em lei e atos normativos** do Tribunal de Contas.

Parágrafo único **Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.** (Grifo nosso)

Fazendo um paralelo entre as duas normas, temos algumas diferenças:

Ramos Principais:

- **Lei nº 11.599/2021:**
 - Âmbito: **Pretensão Punitiva**
 - Prazo: 5 anos (do fato/ato ou cessação)
 - Interrupção: Citação Efetiva
 - Suspensão: Não prevista
- **Lei Complementar nº 752/2022:**
 - Âmbito: **Pretensão Punitiva e de Ressarcimento**
 - Prazo: 5 anos (marcos iniciais variados)
 - Interrupção: Citação válida; Decisão condenatória recorrível
 - Suspensão: Decisão judicial; Decisão do TCE; Termo de ajustamento; Outras causas

Ramos Secundários (Lei Complementar nº 752/2022):

- Marcos Iniciais:
 - Omissão de prestação de contas
 - Apresentação das contas
 - Protocolo do processo (fiscalização, denúncia)
 - Cessação da irregularidade permanente/continuada
- Prescrição Intercorrente:





- Paralisado por mais de 3 anos
- Arquivamento dos autos

A Lei Complementar nº 752/2022, ao apresentar uma regulamentação mais completa e específica sobre a prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, revogou tacitamente a Lei nº 11.599/2021 (Lei Ordinária). Essa revogação tácita se fundamenta no princípio da hierarquia, segundo o qual as normas superiores prevalecem sobre as inferiores, e no princípio da posterioridade, que determina a prevalência da norma posterior sobre a anterior (Art. 2º, § 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB).

Vale ressaltar que, embora a revogação tácita seja evidente nesse caso, a declaração expressa da revogação pelo legislador seria a forma ideal de evitar qualquer dúvida sobre a vigência das normas.

Adicionalmente, a **Resolução Normativa nº 3/2022** do Tribunal de Contas de Mato Grosso (TCE-MT) estabelece que as ações punitivas e de ressarcimento por atos ilícitos prescrevem em 5 anos, contados a partir do ato irregular ou do fim da infração continuada. O Relator pode reconhecer a prescrição e extinguir o processo, arquivando-o. Se houver indícios de crime ou improbidade administrativa, cópia dos autos será enviada ao Ministério Público.

O processo arquivado pode ser retomado se surgirem novas provas. O Relator deve verificar o tempo dos processos em curso e os sobrestados devem ser reavaliados a cada 12 meses. As Secretarias de Controle Externo devem priorizar processos com prazo prescricional próximo do fim. A Corregedoria-Geral pode apurar responsabilidades funcionais nos casos de prescrição.

O TCE-MT já se manifestou sobre a prescrição da pretensão punitiva:

Prestação de Contas. Tomada de Contas Especial (TCE). Prescrição da pretensão punitiva. Reconhecimento de ofício ou por provocação. Tribunal de Contas. Relator. Administração Pública. Dispensa de instauração. Medidas internas. Envio de informações ao Tribunal de Contas e Ministério Público. Revisão de ato administrativo pelo Tribunal de Contas. Responsabilização por omissão. 1) Em regra,





conforme legislação estadual (Lei 11.599/2021 e Lei Complementar 752/2022), a **prescrição quinquenal da pretensão punitiva nos processos de competência do TCE/MT, incluindo Tomadas de Contas Especial (TCEs), pode ser reconhecida, de ofício ou por provocação, pelo conselheiro relator, após manifestação do Ministério Público de Contas, com respectivo arquivamento dos autos por meio de decisão monocrática, não obstante a posterior retomada da instrução devido ao surgimento de novos elementos.** 2) É possível à Administração Pública reconhecer, de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, a **prescrição da pretensão punitiva na fase interna de Tomada de Contas Especial (TCE) ou para dispensar sua instauração**, em homenagem aos princípios da racionalidade administrativa e da eficiência (CF/1988, art. 37, caput), com base em regras previstas na Lei Estadual 11.599/2021, no Código de Processo de Controle Externo do Estado de MT (Lei Complementar 752/2022) e em atos normativos próprios do respectivo ente. 3) **Ainda que a Administração reconheça a prescrição, inclusive nos casos de dispensa da instauração de TCE, deve adotar medidas internas para responsabilizar quem deu causa omissiva à prescrição e/ou identificar possível dano e necessário ressarcimento ao erário**, encaminhando cópia dos autos ao Ministério Público Estadual ou Federal no caso de indícios de infração penal ou ato de improbidade administrativa (art. 7º, Lei 8.429/1992), além de enviar informações ao Tribunal de Contas assim que aplicada a prescrição da pretensão punitiva. 4) **O reconhecimento, pela Administração, da prescrição na fase interna ou para dispensar instauração de TCE, não impede o Tribunal de Contas de rever tal ato administrativo, possibilitando a oportuna fiscalização para aplicação de determinações e/ou recomendações, além da imputação de dano ao erário a quem lhe deu causa, sem prejuízo da remessa de informações ao Ministério Público do Estado.** 5) O Tribunal de Contas poderá apurar a responsabilidade pela prescrição causada por omissão da autoridade administrativa competente ou agente público no exercício da atividade de controle interno.

(CONSULTAS. Relator: DOMINGOS NETO. Resolução De Consulta 5/2023 - PLENÁRIO VIRTUAL. Julgado em 29/05/2023. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 210005/2022). (Grifo nosso)

Processual. Prescrição. Pretensão punitiva. Controle externo. **O prazo prescricional da pretensão punitiva (sancionatória) no âmbito do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas é de 5 anos, a contar da data do ato ou fato punível.** *Revogou a Resolução de Consulta 7/2018 – TP (TOMADA DE CONTAS. Relator: LUIZ HENRIQUE LIMA. REVISOR: VALTER ALBANO. Acórdão 337/2021 - PLENÁRIO. Julgado em 10/08/2021. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 147575/2016). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2021, nº 74, jul/ago/2021). (Grifo nosso)

Em suma, a prescrição, regra geral no ordenamento jurídico brasileiro, aplica-se também às pretensões punitiva e de ressarcimento ao erário no âmbito do controle externo. O prazo prescricional, majoritariamente quinquenal, é contado a partir de diferentes marcos temporais, a depender da natureza da irregularidade e da legislação aplicada (Decreto nº 20.910/32, Lei nº 9.873/99, Lei Estadual MT nº 11.599/21 e Lei Complementar MT nº 752/22).

O TCE-MT, reconhece a prescrição quinquenal e admite sua declaração de ofício ou





por provocação, inclusive na fase administrativa, sem prejuízo da apuração de eventual responsabilidade pela omissão na apuração da irregularidade.

2.4 Análise Técnica

A Lei Complementar nº 752/2022 do Mato Grosso trouxe importantes mudanças para o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, especialmente no que diz respeito à prescrição das ações punitivas e de ressarcimento. O principal objetivo da lei é garantir maior segurança jurídica aos jurisdicionados, estabelecendo prazos claros e específicos para a atuação do Tribunal.

Um dos pontos mais relevantes da lei é a fixação do prazo de 5 anos para a prescrição, contado a partir de diferentes marcos temporais, a depender da natureza da irregularidade.

Visando garantir à segurança jurídica, é crucial registrar de forma clara e precisa a data utilizada como marco inicial na análise de prescrição processual e intercorrente, a citação válida, a culpabilidade, o que assegura a previsibilidade e a transparência do processo. A organização do relatório tem como roteiro a Lei Complementar nº 752/2022 e jurisprudência aplicáveis.

2.4.1 Do marco inicial

A Lei Complementar nº 752/2022 do Mato Grosso, ao tratar da prescrição em ações de controle externo, estabelece um complexo sistema para definir o marco inicial do prazo prescricional. Essa complexidade decorre da necessidade de considerar as peculiaridades de cada situação para garantir que a apuração de irregularidades seja feita de forma justa e dentro dos limites temporais adequados, vejamos as hipóteses do marco inicial:

a) Contas que deveriam ter sido prestadas (Art. 83, I)

Quando o gestor público deixa de apresentar a prestação de contas no prazo legal,





o prazo prescricional começa a contar a partir da data em que essa prestação de contas deveria ter sido entregue. Imagine, por exemplo, que um prefeito deveria ter prestado contas do exercício de 2020 até 31 de março de 2021. Se ele não o fez, a contagem do prazo prescricional para as eventuais irregularidades relacionadas a essas contas se inicia em 31 de março de 2021, independentemente de quando (ou se) as contas forem efetivamente apresentadas.

b) Prestação de contas apresentada (Art. 83, II)

Se a prestação de contas foi apresentada, o marco inicial para a contagem do prazo prescricional é a data em que ela foi protocolada no órgão competente para a análise inicial. Por exemplo, se um Secretário de Estado entregou a prestação de contas de sua pasta em 15 de abril de 2021, é a partir desta data que se inicia a contagem do prazo de 5 anos para que o Tribunal de Contas possa identificar e apurar eventuais irregularidades.

c) Irregularidades constatadas em fiscalização, denúncia ou representação (Art. 83, III)

Nesse caso, o prazo prescricional começa a correr a partir da data em que o processo que trata da irregularidade é protocolado no Tribunal de Contas, seja por meio de uma fiscalização realizada pelo próprio Tribunal, seja por meio de denúncia ou representação feita por terceiros. No entanto, é crucial observar que isso só ocorre se a irregularidade em questão tiver ocorrido há menos de 5 anos da data do protocolo. Imagine que uma denúncia sobre um contrato irregular foi protocolada em 10 de junho de 2020. Se o contrato foi assinado em 01 de janeiro de 2020, a contagem se inicia em 10 de junho de 2020. Mas se o contrato irregular fosse de 1º de janeiro de 2014, a pretensão punitiva já estaria prescrita quando a denúncia foi protocolada.

d) Irregularidade permanente ou continuada (Art. 83, IV)

Quando se trata de uma irregularidade que se prolonga no tempo, como, por exemplo, uma obra pública executada em desacordo com as normas, o prazo prescricional





só começa a contar após a cessação da irregularidade. Se a obra irregular foi finalizada em 15 de julho de 2021, é a partir dessa data que se inicia a contagem do prazo de 5 anos para que o Tribunal de Contas possa apurar as responsabilidades.

No caso em tela, a fim de definir o marco inicial da prescrição, a decisão⁶ de instauração da Tomada de Contas Ordinária (TCO), ocorreu em **22/04/2020**. **No entanto, essa RNI⁷, origem dos autos, é de 04/06/2019 (protocolo do processo), situação essa que se enquadra na regra do Art. 83, III, da Lei Complementar nº 752/2022⁸, como marco inicial.**

2.4.2 Da citação válida

A Lei Complementar nº 752/2022 do Mato Grosso, em seu Art. 86, estabelece as causas de interrupção da prescrição, tanto para a aplicação de penalidades quanto para o ressarcimento ao erário em casos de ilegalidades. Essa interrupção ocorre com a citação válida do responsável⁹ ou com a publicação de decisão condenatória recorrível. A partir da

⁶ Doc(s). 258134/2021, págs. 516 a 518.

⁷ Doc(s). 258134/2021, p.1.

⁸ Lei Complementar nº 752/2022:

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

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;

⁹ **Lei Complementar nº 752/2022**, Art. 30 A comunicação dos atos processuais realizar-se-á por citação ou intimação.

§ 1º Considera-se **citação** o **chamamento inicial do responsável ou interessado para integrar a relação processual** e, se for o caso, para o exercício do contraditório e da ampla defesa.

§ 2º Considera-se **intimação** a comunicação pela qual se dá **ciência** ao responsável, ao interessado ou a terceiros **dos atos e termos do processo**.





ocorrência de um desses atos, o prazo prescricional, que havia sido iniciado com a prática do ato ilícito, é reiniciado.

O parágrafo único do Art. 86 complementa essa regra, definindo que **a contagem do novo prazo prescricional se inicia na data do ato interruptivo ou do último ato do processo que gerou a interrupção**. Isso significa que, ao ser citado, o responsável tem ciência formal da acusação e o prazo para que o Estado exerça seu poder punitivo volta a correr a partir daquela data.

Em um exemplo prático, se **uma irregularidade em prestação de contas ocorreu em 01/01/2020 e o prazo prescricional é de 5 anos, sem a citação do responsável, a**

Art. 31 As **comunicações processuais** serão feitas, **preferencialmente**, por meio **eletrônico**.

§ 1º Na hipótese de se revelar infrutífera a citação ou intimação por ofício ou por meio eletrônico por estar a parte em lugar ignorado, incerto ou inacessível, a comunicação será feita por edital, a ser publicado uma só vez no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

§ 2º O Tribunal de Contas regulamentará a comunicação dos atos processuais e administrativos, podendo estabelecer outras formas de comunicação.

Regimento Interno, RN 16/2021, Art. 114 As citações e intimações serão realizadas, preferencialmente, por meio eletrônico, ou, conforme o caso:

I - **diretamente ao interessado**, quando do seu comparecimento espontâneo;

II - pelo **correio**, mediante ofício registrado com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;

IV- pela **publicação** da decisão ou do edital no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas;

V – por **servidor** do Tribunal de Contas, mediante ofício.

Art. 118 **Considerar-se-á válida a citação ou intimação** pelo correio ou por servidor do Tribunal, ainda que o ofício não seja entregue pessoalmente ao destinatário, nas seguintes hipóteses:

I – na **residência**, nos **condomínios edifícios** ou nos **loteamentos com controle de acesso**, sendo a comunicação entregue a **funcionário da portaria** ou residência;

II - em se tratando de **pessoa jurídica**, sendo a comunicação **entregue a pessoa com poderes de gerência ou administração**;

III - quando o destinatário for agente público jurisdicionado do Tribunal, sendo a comunicação entregue a dirigente do órgão ou entidade, que lhe seja hierarquicamente superior.

Art. 119, Parágrafo único. **É obrigação do gestor acompanhar o julgamento de todos os processos referentes ao órgão ou entidade do qual é titular, mesmo que não se refira ao seu período de gestão**, a fim de **tomar ciência** acerca das **recomendações e determinações**, assim como do **prazo** estabelecido para o seu **cumprimento**, devendo **adotar as providências** para o saneamento das irregularidades apontadas.





prescrição ocorreria em 01/01/2025. No entanto, **se houver citação válida em 01/01/2024**, a prescrição é interrompida e um novo prazo de 5 anos se inicia, postergando a **data da prescrição para 01/01/2029**. Essa regra garante que o processo seja concluído com a devida análise dos fatos, sem que o decurso do tempo impeça a responsabilização em casos de ilegalidades.

A Lei Complementar nº 752/2022 de Mato Grosso não limita o número de vezes que a prescrição pode ser interrompida, diferentemente da Lei Ordinária nº 11.599/2021, que limitava a uma única interrupção, que no nosso entendimento ocorreu uma revogação tácita, conforme analisado no item “2.3 Da Prescrição da pretensão punitiva”.

No caso em questão, os ofícios e relatórios da Secex, por terem natureza investigativa, têm como objetivo coletar evidências para apurar os fatos e as responsabilidades, e não identificar culpados ou quantificar o dano de imediato. Essa fase preliminar, que se assemelha à primeira etapa da tomada de contas especial, busca elementos para um possível processo administrativo, onde a responsabilização será analisada.

Atuar de forma precipitada, imputando responsabilidades sem a devida apuração, pode prejudicar a lisura do processo e levar a injustiças. A exigência de contraditório e ampla defesa seria prematura nesta fase inquisitorial, que visa instruir o procedimento com informações e provas. Garantir esses direitos na fase oportuna, quando a responsabilização for efetivamente analisada, assegura a justiça e o devido processo legal.

Para melhor compreensão do tema, analisemos as seguintes jurisprudências:

O direito à ampla defesa e ao contraditório se dá, nos termos do devido processo legal, na fase externa da tomada de contas especial, que se inicia com a autuação do processo junto ao TCU. Na fase interna da TCE, cuja responsabilidade é da instituição onde os fatos ocorreram, não há litígio ou acusação, mas apenas verificação de fatos e apuração de autoria.

TCU Acórdão 2437/2015-Plenário

Não há prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão da ausência de oportunidade de defesa na **fase interna** de tomada de contas especial, pois nessa etapa, em que se **coletam evidências para fins de apuração dos fatos e das responsabilidades**, não há uma relação processual constituída. A





garantia ao direito de defesa ocorre na fase externa, com o chamamento do responsável aos autos, a partir da sua citação válida.

TCU Acórdão 3148/2023-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO NARDES (Grifo nosso)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - MEDIDA ADMINISTRATIVA - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - FASE INTERNA - INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA - INOCORRÊNCIA - RECURSO DESPROVIDO. - Na hipótese em que as medidas administrativas, de procedimento interno, não alcancem o objetivo de recompor os cofres públicos estaduais, servirão de subsídio para a instrução e conclusão da tomada de contas especial - **Inexiste obrigatoriedade de observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa na fase interna da tomada de contas especial**, porquanto não há falar em litígio, mas, tão somente, **na apuração de irregularidades e sua autoria.**

(TJ-MG - AC: 50886892520208130024, Relator: Des.(a) Maurício Soares, Data de Julgamento: 10/09/2021, 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 13/09/2021) (Grifo nosso)

EMENTA: AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - PROCEDIMENTO - INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE DE INTIMAÇÃO PESSOAL PELO REGIMENTO INTERNO DO TCE/MG - CURADOR ESPECIAL NOMEADO EM PROCESSO JUDICIAL - CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA IGUALMENTE OBSERVADO - ATUAÇÃO QUE INCLUI A POSSIBILIDADE DE REQUERER A JUSTIÇA GRATUITA AO ASSISTIDO. - Com o fito de apurar se houve prejuízo ao erário em razão de suposto ato ilícito praticado por agente público, nasce para a Administração Pública a pretensão apuração dos fatos em procedimento de Tomada de Contas Especial, sem detrimento de, a partir do resultado, ser buscado o ressarcimento do dano ao erário pela via judicial através da pretensão da ação que se julgar ser a mais adequada para o caso - Não há como se exigir contraditório prévio à abertura do procedimento de tomadas de contas especial, com o envio de notificação ao suposto agente de ato ilícito. Via de consequência, não há que se falar em cerceamento de defesa, pois deve tal direito ser exercido no bojo da instrução do TCE, conforme já se manifestou o E. STF no julgamento do MS nº 24.940/DF, o que ocorreu in casu - O exercício do contraditório e da ampla defesa restará observado com a nomeação de curador no processo judicial - O curador especial nomeado possui poderes para, no interesse daquele que representa, atuar em seu benefício. Nesta situação, pode também requerer os benefícios da gratuidade ao assistido.

(TJ-MG - AC: 07262062120118130702 Uberlândia, Relator: Des.(a) Lílian Maciel, Data de Julgamento: 27/04/2017, 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 09/05/2017)

ACÓRDÃO AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5005447-50.2021.8.08.0000 AGRAVANTE: POLIENG ENGENHARIA LTDA. AGRAVADO: ESTADO DO ESPÍRITO SANTO RELATOR: DESEMBARGADOR FABIO CLEM DE OLIVEIRA EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO – TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA – RECURSO PROVIDO 1. A tomada de contas especial é processo administrativo destinado a apuração de fatos, identificação de responsáveis e quantificação do dano ao erário, que pode ser desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo ou pelos sistemas de controle interno de cada Poder ou órgão público. 2. **A primeira fase do procedimento de tomada de contas especial é desenvolvida pelo sistema de controle interno de cada órgão ou Poder e tem caráter inquisitivo ou investigativo, não sendo exigida observância ao contraditório e à ampla defesa.** 3. Apurada eventual irregularidade na primeira fase, deve ser assegurada a ampla defesa e o contraditório na segunda fase do procedimento de tomada de contas especial, que se desenvolve perante o Tribunal de Contas ou nos órgãos de





controle interno. 4. No procedimento de tomada de contas especial, **antes da decisão final que determinar o ressarcimento ao erário ou aplicar penalidade devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa ao interessado.** 5. Recurso provido. VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Desembargadores que integram a Primeira Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, na conformidade da ata e notas taquigráficas, À UNANIMIDADE, DAR PROVIMENTO AO RECURSO, nos termos do voto proferido pelo Eminentíssimo Relator. Vitória, ES, 14 de fevereiro de 2023. RELATOR (TJ-ES - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 5005447-50.2021.8.08.0000, Relator: FABIO CLEM DE OLIVEIRA, 1ª Câmara Cível) (Grifo nosso)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - ALEGAÇÃO DE NULIDADE POR VIOLAÇÃO À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO - FASE INTERNA - INEXISTÊNCIA DE NULIDADE. 1 - A tomada de contas especial é procedimento prévio ao processo administrativo e visa a apuração de fatos e não a aplicação de penalidades ao servidor. 2 - Os princípios do contraditório e da ampla defesa não são aplicáveis à fase interna do procedimento de tomada de contas especial, mas apenas ao processo administrativo subsequente. 3 - Inexiste nulidade do processo administrativo, se o único vício alegado é a inexistência de contraditório na tomada de contas especial que o precedeu. (TJ-MG - AC: 10704130110296001 MG, Relator: Carlos Henrique Perpétuo Braga, Data de Julgamento: 21/02/2019, Data de Publicação: 28/02/2019)

EMENTA: REEXAME NECESSÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FASE INTERNA. VIOLAÇÃO AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. INOCORRÊNCIA. SENTENÇA CASSADA. REMESSA DOS AUTOS À ORIGEM. I. **Na fase interna da Tomada de Contas Especial, que é provocada no âmbito do Órgão em que as apontadas irregularidades ocorreram, não existe litígio, mas tão somente apuração de fatos e autoria.** Logo, estabelecimento do contraditório e da ampla defesa na fase interna da Tomada de Contas Especial não é obrigatória, o que é necessário somente na fase externa, que ocorre no TCE/MG. II. Considerando que várias teses levantadas pelas partes não foram apreciadas na origem, em razão da nulidade do procedimento investigatório, mostra-se necessária a remessa dos autos à origem, sob pena de supressão de instância. (TJ-MG - AC: 00042981120188130408 Matias Barbosa, Relator: Des.(a) Washington Ferreira, Data de Julgamento: 12/11/2019, 1ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 26/11/2019) (Grifo nosso)

É fundamental destacar que a garantia dos princípios do contraditório e da ampla defesa exige a definição precisa dos elementos que compõem a responsabilidade dos envolvidos. Essa definição deve ser feita por meio de uma matriz de responsabilização, que evidencie claramente os seguintes aspectos:

A comunicação processual para a realização de audiência, de modo a assegurar o pleno direito à ampla defesa e ao contraditório, **deve conter: i) a descrição da irregularidade, com a indicação da norma violada; ii) a descrição da conduta omissiva ou comissiva do responsável; iii) o nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade; e iv) a relação das evidências (suporte probatório) relativas à irregularidade.**

(TCU, Acórdão 2177/2019-Plenário. Relator: BRUNO DANTAS. Publicado no Boletim de Jurisprudência nº 282 de 30/09/2019)





Diante disso, é preciso analisar os seguintes elementos:

1. Conduta:

- É a ação ou omissão do agente que gerou o dano.
- Deve ser comprovada por meio de documentos, depoimentos e outros elementos de prova.
- A conduta pode ser comissiva (ação) ou omissiva (deixar de fazer algo que deveria ter sido feito).

2. Dano:

- É o prejuízo causado ao erário em decorrência da conduta do agente.
- Deve ser quantificado e comprovado por meio de documentos, perícias e outros elementos de prova.
- Pode ser material (patrimonial) ou imaterial (moral).

3. Nexo Causal:

- É a relação de causa e efeito entre a conduta do agente e o dano ao erário.
- Deve ser demonstrado de forma clara e inequívoca, evidenciando que o dano não teria ocorrido se não fosse a conduta do agente.
- A demonstração do nexo causal pode ser complexa, especialmente em casos de omissão ou quando há múltiplas causas para o dano.

Não se observa nos autos o nexo causal entre a conduta do agente e o dano ao erário, o que é indispensável para que a culpabilidade seja caracterizada. A Secex não apresentou, nos autos, relatórios técnicos que classifiquem as irregularidades, quantifiquem o dano e apontem os responsáveis, ou seja, que apresentem uma análise de mérito. Trata-se, portanto, da fase interna (e inicial) da Tomada de Contas, em que se apuram as irregularidades, sem que haja litígio, e na qual se busca a apuração de fatos e da autoria.

A citação válida que interrompe o processo de tomada de contas é aquela que imputa responsabilidade ao agente público, garantindo-lhe o direito de se defender das





acusações. As notificações para entrega de documentos ou informações não possuem esse efeito, assim como citações em outros processos ou citações inválidas.

Diante dos argumentos e fundamentos apresentados, **conclui-se que não restou comprovada ainda a culpabilidade de qualquer agente.** Ademais, conforme exposto neste subitem e no **subitem 2.4.1 (Do marco inicial - 04/06/2019), o processo prescreveu em 04/06/2024.**

2.4.3 Dos fatos

A presente TCO visa promover a apuração de possível dano ao erário, relativos aos atos de gestão administrativa dos Termos de Parceria celebrados entre esta Prefeitura Municipal do Estado de Mato Grosso, e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) TUPÃ.

O presente caso versa sobre a ilegalidade da cobrança de taxas de administração em Termo de Parceria firmado entre a Prefeitura Municipal e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Cumpre salientar que este Tribunal de Contas¹⁰, em reiteradas decisões, firmou entendimento no sentido de que a oneração da Administração Pública com taxas administrativas, no âmbito de Termos de Parceria com OSCIPs, configura prática ilegal e desarrazoada, por desvirtuar a natureza do instrumento e

¹⁰ Convênio e Instrumentos Congêneres. Termo de Parceria. Oscip. Cobrança de taxa de administração. Na celebração de parceria com Organização Social, é vedado incluir previsão de pagamento de taxa de administração, devendo ficar expressamente proibida a estipulação de qualquer percentual ou índice incidente sobre o valor do repasse ou de qualquer outra receita para cobertura de despesas administrativas, por contrariar disposição da Lei Federal 13.019/2014 (art. 45, I), devendo a fixação dessas despesas se dar em valor nominal expresse. (REPRESENTAÇÃO (NATUREZA INTERNA). Relator: LUIZ HENRIQUE LIMA. Acórdão 578/2018 - TRIBUNAL PLENO. Julgado em 11/12/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 23/01/2019. Processo 218324/2016).

Convênio. Instrumentos similares. Consórcios Públicos. Termo de Parceria. OSCIPS. Taxa de administração. Na celebração de convênios, contratos ou acordos similares pelo ente federativo com consórcio público, ou termos de parceria com OSCIP, é vedado incluir previsão de despesas com “taxa de administração”, ou outra denominação congênera, fixada em percentual ou índice sobre o valor de repasse, por não haver amparo na legislação federal correlata. (CONSULTAS. Relator: ANTONIO JOAQUIM. Resolução De Consulta 26/2023 - PLENÁRIO VIRTUAL. Julgado em 11/12/2023. Publicado no DOC/TCE-MT em . Processo 227145/2021).





comprometer a economicidade na gestão dos recursos públicos.

É importante destacar que a Lei nº 9.790/1999, que disciplina a qualificação de entidades como OSCIPs, e o Decreto nº 3.100/1999, que a regulamenta, não preveem o pagamento de taxas de administração. Nesse sentido, o art. 10, § 2º, inciso IV, da referida Lei, dispõe que as OSCIPs somente podem receber recursos financeiros para cobrir despesas diretamente vinculadas à execução do objeto do Termo de Parceria. Essa proibição também está expressa no art. 8º, § 5º, da Lei Estadual de MT nº 11.082/2020.

A cobrança de taxas administrativas, além de não encontrar respaldo legal, configura afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal. Este processo de Tomada de Contas visa apurar as irregularidades dos pagamentos efetuados e a responsabilização dos agentes que lhe deram causa.

Conforme exposto nos subitens 2.4.1 e 2.4.2, os fatos encontram-se prescritos em face da ausência de comprovação da culpabilidade de qualquer agente por meio de relatório técnico.

3 CONCLUSÃO

Conforme exposição dos fatos e argumentos apresentados neste relatório, apresentam-se as seguintes sugestões, pelo(a):

- a) **Reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória** relativa aos fatos apurados nesta Tomada de Contas Ordinária, haja vista o decurso de prazo superior a cinco anos, conforme previsto no art. 83, III, da Lei Complementar MT nº 752/2022.
- b) **Extinção do processo com resolução de mérito**, com fundamento no art. 136 do Regimento Interno deste Tribunal, em conjunto com o art. 487, inciso II, do Código de Processo Civil.





- c) **Encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas** para emissão de parecer, conforme o disposto no Art. 55 do Regimento Interno.

É o relatório que se submete à apreciação superior.

1ª Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso,
em Cuiabá-MT, 22 de maio de 2025.

*(assinatura digital)*¹

Francisney Liberato Batista Siqueira

Auditor Público Externo

¹ 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.

