



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 735902

Relator: Conselheiro Eduardo Carone

Natureza: Inspeção Ordinária – Atos de Admissão

Ano de Referência: 2007

Entidade: Município de Itambacuri

Partes: Neide de Sousa Magalhães (Prefeita Municipal de 2001 a 2004)

José Natalino Pereira Torres (Prefeito Municipal a partir de 2005)

Advogado: Não há

Excelentíssimo Senhor Relator,¹

1. Foram os autos encaminhados pelo Relator ao Ministério Público para fins de guarida à instrumentalidade técnica do processo e do disposto no art. 32, IX, da Lei Complementar nº. 102, de janeiro de 2008, o qual impõe a manifestação do Fiscal da Lei nos processos sujeitos a sua apreciação.
2. Registre-se, inicialmente, que os presentes autos, que anteriormente tramitavam sob a competência do **Procurador Marcílio Barenco**, foram redistribuídos para este Procurador-Geral em decorrência de decisão colegiada proferida na reunião institucional ordinária realizada em 09/02/2012 e ratificada em 15/02/2012.
3. A unidade técnica, em seu **relatório (f. 95/101)**, não apontou indícios de dano material ao erário, de tal sorte que o caso em análise não se enquadra na exceção da imprescritibilidade prevista no art. 37, §5º, da Constituição da República.
4. É o relatório, no essencial. Passo à manifestação.
5. Com o advento da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011, o instituto da prescrição foi disciplinado no âmbito de atuação do Tribunal de Contas, *in verbis*:

Art. 19 – (...)

§ 1º - O Presidente não admitirá denúncia ou representação nem determinará a autuação de processos quando verificar a ocorrência de prescrição ou decadência, salvo comprovada má-fé.”

(...)

Art. 110-A – A prescrição e a decadência são institutos de ordem pública, abrangendo as ações de fiscalização do Tribunal de Contas.

Parágrafo único – O reconhecimento da prescrição e da decadência poderá dar-se de ofício pelo relator, mediante provocação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ou requerimento do interessado.

(...)

¹ Ressalta-se que de acordo com o art. 1º da Decisão Normativa nº 01/2012, que regulamentou o art. 110-D da Lei Complementar Estadual nº 102/2008 e instituiu as causas suspensivas da prescrição, a competência para decidir monocraticamente nos processos em que se verifique a ocorrência da prescrição é do Presidente do Tribunal de Contas, contudo este parecer está endereçado ao Conselheiro(a) Relator(a) do Processo sob análise, haja vista que o presente caso não se enquadra nas hipóteses previstas no art. 2º, incisos I e II da aludida norma.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Art. 110-E - Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

(...)

Art. 110-H – Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que interrompem ou suspendem a prescrição.

Parágrafo único – Nas aposentadorias, reformas e pensões concedidas há mais de cinco anos, bem como nas admissões ocorridas há mais de cinco anos, contados da data de entrada do servidor em exercício, o Tribunal de Contas determinará o registro dos atos que a administração já não puder anular, salvo comprovada má-fé.

6. Com efeito, no uso de suas atribuições, o Ministério Público tem se detido em examinar e reconhecer, quando aplicável, o cabimento da prescrição, nas hipóteses em que a situação jurídica submetida ao controle desta Corte já se consolidou pelo decurso do tempo, tal como se evidencia nos presentes autos.
7. Nesse sentido, pode ser consultado o Recurso Ordinário interposto pelo *Parquet*² especializado (Processo n.º 838.522) contra acórdão proferido pela Primeira Câmara desta Corte, nos autos de nº 603.450/1996.
8. Em síntese, o aludido recurso esposa a tese de que é cediço tanto na doutrina quanto na jurisprudência a incidência da prescrição da pretensão punitiva na função de controle, como consequência da inércia do titular durante razoável espaço de tempo.
9. Isso significa que o direito tem um prazo para ser exercitado, não sendo eterno, conforme expressa o art. 5º, XLVII, 'b', da Constituição Federal. É com a aplicação dos institutos da prescrição e da decadência que se busca preservar a paz social, a ordem jurídica, a estabilidade social e, sobretudo, a segurança jurídica.
10. Isso posto, naquela oportunidade, a manifestação ministerial propugnou o suprimento da lacuna então existente na legislação, com normas do Direito Público – e não com normas do Direito Privado, posição adotada pelo Tribunal de Contas da União – TCU –, estabelecendo-se, a partir daí, o paradigma de 05 (cinco) anos como tempo razoável para o exercício das funções estatais, seja ela função administrativa, estrito senso, seja a própria função de controle externo.
11. Neste contexto, tal questão foi enterneada com a promulgação da Lei Complementar nº 120/2011, uma vez que o entendimento acima esposado encontra-se positivado no art. 110-E da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.
12. O dispositivo citado estabelece a data da ocorrência do fato como marco inicial à contagem do prazo prescricional, o qual somente será interrompido com a ocorrência de uma das hipóteses do art. 110-C, do mesmo diploma legal:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição quaisquer atos do Tribunal de Contas que denotem o exercício de sua pretensão fiscalizatória.

² Recurso Ordinário da lavra do Procurador Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Glaydson Santo Soprani Massaria.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

§ 1º Consideram-se atos de exercício de pretensão fiscalizatória, para fins de interrupção da prescrição:

I – despacho ou decisão que determine a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II – autuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III – autuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas;

V – despacho que receba denúncia ou representação;

VI – citação válida.

§ 2º Interrompida a prescrição da pretensão punitiva na ocorrência de qualquer das hipóteses previstas no § 1º, o prazo recomeçará a contar, do início, uma única vez. (grifo nosso)

13. Ressalte-se que, de acordo com o disposto no § 2º do art. 110-C da Lei em comento, uma vez interrompida a prescrição, o prazo recomeçará a contar do início, apenas uma única vez, a partir da data em que tiver cessado o ato interruptivo. Assim, transcorrido o período de 05 anos desde a incidência do marco interruptivo aplicável, sem que seja proferida decisão de mérito nos autos, prescreve, em desfavor desta Corte de Contas, a possibilidade de exercício de sua pretensão punitiva, em razão da sua própria omissão.
14. Outrossim, cabe ao Tribunal de Contas desenvolver suas atividades dentro dos prazos legalmente definidos para o seu exercício, sob pena de sofrer as naturais consequências de sua inércia. Não é razoável que as relações jurídicas submetidas ao órgão de controle externo permaneçam sem a devida estabilização por inércia do próprio controlador.
15. É reprovável a idéia de que o Tribunal de Contas, depois de transcorridos 05 (cinco) anos da data da causa interruptiva, sinta-se no direito de adentrar a esfera do fiscalizado, proferindo decisão que imponha sanções de forma tardia.
16. Importante frisar que, a par das causas interruptivas retromencionadas, o art. 110-D da Lei Complementar n. 120/2011 dispôs que as causas suspensivas da prescrição seriam disciplinadas em ato normativo próprio.
17. Não obstante tal matéria ser objeto de lei formal, o Tribunal de Contas, a pretexto de regulamentar a referida norma, expediu a Decisão Normativa nº 001, de 10/02/2012, fixando causas suspensivas que podem interferir diretamente na contagem desse prazo para fins prescricionais, senão vejamos:

Art. 3º Para fins do art. 110-D da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, consideram-se causas suspensivas da prescrição, em especial:

I – a concessão de prazo às partes, a pedido ou para o cumprimento de diligência determinada por este Tribunal; e

II – a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão.

Parágrafo único. O prazo de suspensão corresponderá àquele fixado para a parte ou àquele consignado no Termo de Ajustamento de Gestão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

18. Com efeito, conforme dispõe o art. 72, inciso V, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais, a Corte de Contas deliberará por “decisão normativa, quando se tratar de fixação de critério ou orientação, bem como de interpretação da norma jurídica ou procedimento da administração divergente, e não se justificar a expedição de instrução normativa ou resolução”.
19. No que tange à Decisão Normativa mencionada não restam dúvidas de que a mesma configura diploma de hierarquia inferior à lei. Assim, como ato normativo do Tribunal de Contas, o mesmo não pode inovar na ordem jurídica e tampouco estabelecer normas *contra* ou *ultra legem*, bem como criar direitos, obrigações, proibições e medidas punitivas.
20. Desta feita, a DN nº 01/2012, como ato normativo expedido no exercício da competência regulamentar do Tribunal de Contas, previsto no inciso XXIX do art. 3º da sua Lei Orgânica, está adstrita aos limites da Lei Complementar nº 120/2011, sendo-lhe vedado criar direitos e obrigações não previstos na lei, bem como editar regras jurídicas novas nos casos em que esta restou silente.
21. No presente caso, a decisão normativa editada, além de ter extrapolado os limites das regras contidas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas, adentrou em matéria reservada à lei formal.
22. Reitere-se que, se ao decreto (considerando sua relevância no ordenamento jurídico brasileiro como um exercício de competência normativa regulamentar do chefe do Poder Executivo) é expressamente vedada a inovação na ordem jurídica, ainda que favorável ao contexto normativo da lei que pretende regulamentar, não há sequer de se cogitar a possibilidade de inovação jurídica por qualquer outro ato normativo infralegal.
23. Feitas estas considerações, o Ministério Público de Contas conclui ser ilegal e inconstitucional a regra contida no art. 3º da referida Decisão Normativa do Tribunal de Contas e, via de consequência, deixa de levá-las em consideração para fins de contagem do prazo prescricional.
24. Desta forma, diante do fato da causa interruptiva prevista no art. 110-C, § 1º, **inciso I**, da Lei Complementar nº 102/2008, ter ocorrido em **30/03/2007 (f. 06)**, e até a presente data haver transcorrido mais de 5 anos sem que tenha sido proferida decisão de mérito, e por não haver, de acordo com o exposto pela Unidade Técnica, indícios de dano ao erário, o Ministério Público conclui que o poder punitivo do Tribunal de Contas do Estado encontra-se prescrito, razão pela qual deve ser reconhecida, em preliminar de mérito, a prescrição, devendo ser extinto o processo sob análise com resolução de mérito, nos termos do art. 110-E, e promovido seu arquivamento.
25. É o parecer.

Belo Horizonte, 18 de setembro de 2012.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas
(Assinado digitalmente disponível no SGAP)