



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

Processo n.: 713541

Relator: Conselheiro Sebastião Helvécio

Natureza: Tomada de Contas Especial

Ano de Referência: 2005

Entidade: Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais e Município de Espera Feliz

Partes: José Elcio Santos Monteze (Diretor do DER/MG à época) e Jardir Silva Vidal e Tarcísio Maria de Lacerda (Prefeitos Municipais à época)

Advogado: José Cláudio Sanches Filho (OAB/MG nº 31335)

Excelentíssimo Senhor Relator,¹

1. Foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas para fins 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 **Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello**, 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. 370 a 381)**, 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. O instituto da prescrição atualmente encontra-se disciplinado na Lei Complementar Estadual n. 102/2008, com redação dada pela Lei Complementar Estadual n. 120/2011.
6. Mesmo antes da disciplina legal, o Ministério Público de Contas já reconhecia o cabimento da prescrição nas hipóteses em que a situação jurídica submetida ao controle da Corte de Contas consolidara-se pelo decurso do tempo, tal como se evidencia nos presentes autos.
7. Nesse sentido, pode ser consultado o Recurso Ordinário interposto pelo Parquet² especializado (Processo n.º 838.522) contra acórdão proferido pela Primeira Câmara do Tribunal de Contas, nos autos n. 603.450/1996.
8. Tal manifestação ministerial propugnou o suprimento da lacuna então existente na legislação, com normas do Direito Público – e não com normas do Direito Privado,

¹ Ressalta-se que de acordo com o art. 1º da Decisão Normativa nº 05/2012, 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.

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

Gabinete do Procurador-Geral

posição adotada pelo Tribunal de Contas da União –, 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.

9. Com o advento da Lei Complementar n. 120/2011, o entendimento acima esposado foi positivado no art. 110-E da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.
10. 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.

§ 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)

11. Ressalte-se que, de acordo com o disposto no § 2º, do art. 110-C, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, 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.
12. Por um lado, pode-se interpretar que, uma vez que o prazo recomeça a contar do início uma única vez, a ocorrência de uma segunda causa interruptiva da prescrição levaria ao fim da contagem do prazo em curso e à impossibilidade do começo de nova contagem. Todavia, esse entendimento acaba por desnaturar a própria natureza jurídica das causas interruptivas de prescrição, transmudando-as para verdadeiras causas impeditivas.
13. Acerca da diferenciação existente entre tais categorias jurídicas, vale a pena transcrever as lições de Miguel Maria de Serpa Lopes:

Os casos de impedimento e de suspensão da prescrição irmanam-se com os da interrupção num determinado ponto: todos convergem para um efeito comum: atingir o curso de uma prescrição. Diferem, porém, estruturalmente, na intensidade e na forma da produção desse efeito. Nas causas de impedimento e nas de suspensão, que ocorrem quando há um motivo legal para empecer o início de um lapso prescricional ou para deter o já iniciado, a prescrição se detém e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

dorme, para recomencar a partir do momento em que tais causas venham a desaparecer; nas causas de interrupção, o lapso se interrompe para de súbito recomencar; nas primeiras (causas suspensivas), o lapso anterior à suspensão não se reputa perdido, mas se soma ao tempo que sobrevier após a cessão da suspensão, de modo que o lapso prescricional se perfaz com a adição do tempo posterior à suspensão ao que lhe correu, anteriormente, ao passo que na interrupção, mui ao contrário, e esta é a principal diferença, a prescrição recomencar a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último processo para a interromper, e recomencar significa novamente iniciar-se.³

14. Em face disso, mais adequado é entender que, com a ocorrência de uma segunda causa interruptiva, o prazo prescricional continua a correr normalmente, haja vista que o reinício da contagem dá-se uma única vez.
15. Aliás, é oportuno registrar que o Código Civil traz dispositivo análogo ao art. 110-C, §2º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Veja-se:

Art. 202. A interrupção da prescrição, que somente poderá ocorrer uma vez, dar-se-á:

- I - por despacho do juiz, mesmo incompetente, que ordenar a citação, se o interessado a promover no prazo e na forma da lei processual;
- II - por protesto, nas condições do inciso antecedente;
- III - por protesto cambial;
- IV - pela apresentação do título de crédito em juízo de inventário ou em concurso de credores;
- V - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;
- VI - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe reconhecimento do direito pelo devedor.

Parágrafo único. A prescrição interrompida recomencar a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.

16. No âmbito de aplicação do diploma civil, embora haja a previsão transcrita, sequer se cogita da primeira interpretação acima aludida, no sentido de que, uma vez que a interrupção da prescrição somente ocorre uma única vez, a ocorrência de uma segunda causa interruptiva levaria ao fim da contagem do prazo em curso e à impossibilidade do começo de nova contagem. Ao revés, interpreta-se pacificamente que a segunda causa não repercute no prazo em curso.
17. Ora, inexistente aqui qualquer particularidade que conduza à necessidade de leitura diversa do art. 110-C, §2º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.
18. Ultrapassado esse ponto, o Ministério Público de Contas também entende que não podem ser aplicadas causas suspensivas da prescrição na hipótese dos autos.
19. O art. 110-D da Lei Complementar n. 120/2011 dispõe que tais causas serão disciplinadas em ato normativo próprio. Embora essa matéria tenha que ser tratada mediante 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 do prazo para fins prescricionais:

³ LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de Direito Civil*, vol. I, 8ª ed., Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1996, p. 585.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador-Geral

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.

20. Conforme 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”*.
21. Não restam dúvidas de que a mencionada decisão normativa 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.
22. 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.
23. Reitere-se que, se ao decreto é expressamente vedada a inovação na ordem jurídica (mesmo com sua relevância no ordenamento jurídico brasileiro enquanto um exercício da competência regulamentar do chefe do Poder Executivo), não há sequer de se cogitar a possibilidade de inovação jurídica por qualquer outro ato normativo infralegal.
24. Feitas estas considerações, o Ministério Público de Contas conclui ser inconstitucional a regra contida no art. 3º da referida Decisão Normativa do Tribunal de Contas e, via de consequência, deixa de levá-la em consideração para fins de contagem do prazo prescricional.
25. Desta forma, diante do fato da causa interruptiva prevista no art. 110-C, § 1º, **inciso II**, da Lei Complementar nº 102/2008, ter ocorrido em **12/07/2006 (f. 307)**, 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.
26. É o parecer.

Belo Horizonte, 31 de julho de 2013.

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