



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 605289

Relator: Conselheiro Gilberto Diniz

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Ano de Referência: 1998

Entidade: Município de Santos Dumont (Câmara Municipal)

Partes: José Milton Kingma Orlando (Presidente da Câmara à época) e demais Vereadores à época

Advogado: Não há

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de Prestação de Contas Municipal destinada a fiscalizar os atos de gestão relativos à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Câmara Municipal de Santos Dumont no ano de 1998.
2. A Unidade Técnica, em seu relatório (f. 23/31 e 46/60), apontou a ocorrência de irregularidades meramente formais e de ilicitudes que ensejariam dano ao erário. Quanto à primeira categoria, indicou irregularidades tais como imprecisões na elaboração do balanço orçamentário e patrimonial do Órgão. Já em relação aos indícios de dano, assinalou: a) o recebimento de subsídios a maior pelos Vereadores e pelo Presidente da Câmara nos valores de, respectivamente, R\$977,50 (novecentos e setenta e sete reais e cinquenta centavos) e R\$1.954,99¹ (um mil novecentos e cinquenta e quatro reais e noventa e nove centavos), em razão da inobservância ao limite constitucional de 5% da receita municipal, estabelecido no art. 29, inciso VII, da CF/88.
3. O Conselheiro Relator determinou a citação do Sr. José Milton Kingma Orlando, Presidente da Câmara à época, e dos demais edis à época para apresentação de defesa (f. 440). Apesar de regularmente citados (f. 463/472, 475, 480, 483/484, 487, 494 e 502), os requeridos não se manifestaram (f. 505).
4. Em seguida, 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.
5. É o relatório, no essencial. Passo à manifestação.

¹ Valores históricos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

FUNDAMENTAÇÃO

I) Quanto à pretensão ressarcitória do recebimento a maior

6. Quanto aos subsídios, aponta a Unidade Técnica que os Vereadores e o Presidente da Câmara receberam a maior, respectivamente, os valores históricos de R\$977,50 (novecentos e setenta e sete reais e cinquenta centavos) e R\$1.954,99 (um mil novecentos e cinquenta e quatro reais e noventa e nove centavos). Isso porque, segundo o relatório técnico, nos meses de janeiro, fevereiro, maio, junho, agosto, setembro, outubro e novembro de 1998, os subsídios pagos aos edis extrapolaram o limite constitucional de 5% da receita municipal, contrariando o disposto no art. 29, inciso VII, da CF/88, fato que provocou o recebimento a maior nos valores abaixo descritos²:

VEREADORES			
MÊS	Diferença apurada quadro demonstrativo recebimento	Excesso de 5% da receita municipal	Valor a devolver
JAN	- R\$2,00	R\$61,17	R\$61,17
FEV	- R\$1,00	R\$212,66	R\$212,66
MAR	- R\$114,34	-	- R\$114,34
ABR	- R\$4,00	-	- R\$4,00
MAI	- R\$4,00	R\$136,47	R\$136,47
JUN	- R\$2,00	R\$386,09	R\$386,09
JUL	- R\$191,22	-	- R\$191,22
AGO	- R\$1,00	R\$21,70	R\$21,70
SET	-	R\$89,81	R\$89,81
OUT	- R\$100,00	R\$63,45	R\$63,45
NOV	- R\$64,00	R\$6,14	R\$6,14
DEZ	- R\$8,00	-	- R\$8,00
TOTAL			R\$977,50

² Dados apresentados à f. 73 dos autos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

PRESIDENTE DA CÂMARA			
MÊS	Diferença apurada quadro demonstrativo recebimento	Excesso de 5% da receita municipal	Valor a devolver
JAN	- R\$2,00	R\$122,35	R\$122,35
FEV	- R\$1,00	R\$425,31	R\$425,31
MAR	- R\$228,68	-	- R\$228,68
ABR	- R\$4,00	-	- R\$4,00
MAI	- R\$4,00	R\$272,95	R\$272,95
JUN	- R\$2,00	R\$772,19	R\$772,19
JUL	- R\$382,44	-	- R\$382,44
AGO	- R\$1,00	R\$43,40	R\$43,40
SET	-	R\$179,62	R\$179,62
OUT	- R\$200,00	R\$126,90	R\$126,90
NOV	- R\$128,00	R\$12,27	R\$12,27
DEZ	- R\$16,00	-	- R\$16,00
TOTAL			R\$1.954,99

7. À primeira vista, poder-se-ia questionar o prosseguimento do feito, em razão dos fatos apontados como dano ao erário terem ocorrido em 1998, portanto, há mais de 15 anos. No entanto, ao analisar os autos, observa-se que os valores a serem constituídos neste procedimento são razoáveis e passíveis de gerar um efetivo proveito para a coletividade. Isso porque já se tem montantes relevantes e aptos a ensejar o prosseguimento do feito. Ademais, com a devida correção, certamente ter-se-ão valores ainda mais substanciais a serem constituídos.
8. Assim, não se tratam de valores irrisórios, o que importaria na ineficiência do processo, por ser mais custoso do que o próprio montante a ser auferido. Ao contrário, trata-se de valores que justificam o custo-benefício do presente procedimento, que é relevante para a sociedade e, por isso, deve prosseguir regularmente, a fim de que sejam restituídos os valores pagos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

indevidamente.³ Ademais, o processo encontra-se completo para julgamento, haja vista a regular citação dos requeridos. Além disso, a partir do estudo feito pela Unidade Técnica (f. 68/76), verifica-se que a remuneração paga aos demandados ficou além dos limites constitucionais, devendo a diferença, portanto, ser restituída aos cofres públicos municipais.

9. Outrossim, verifica-se nos autos que há adequada instrução processual, tendo sido juntado no processo todas as folhas de pagamento dos agentes políticos e a legislação municipal que fixou os subsídios.
10. No caso, há a possibilidade de se cobrar todos os valores pagos a maior integralmente do Presidente da Câmara ou exigir de cada Vereador a sua parte recebida irregularmente. Isso porque se tem aqui verdadeira responsabilidade solidária entre o Presidente da Câmara – quem ordena as despesas - e cada Vereador – quem recebe os valores irregulares -, já que ambos concorreram para a ocorrência de dano ao erário. Sobre o tema, prescreve o Código Civil, em seu art. 942: “*Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.*”
11. Ressalta-se que a responsabilidade solidária ocorre entre o Presidente da Câmara e cada Vereador, no tocante ao pagamento/recebimento irregular dos subsídios, não ocorrendo solidariedade entre os próprios Vereadores, tendo em vista não haver relação entre a conduta de um edil e o recebimento irregular por outro. Ao contrário, na relação de responsabilidade solidária entre o Presidente da Câmara e os Vereadores, tem-se o pagamento irregular determinado por um e o recebimento de valores a maior por outro. Portanto, a condenação ao ressarcimento pode ser dirigida a todos os responsáveis pelo dano (art. 275 do CC).
12. Tal compreensão da matéria é adotada em outros Tribunais de Contas Estaduais, a exemplo do TCE/PR, que assim já decidiu sobre o tema:

ENUNCIADO. PREJULGADO. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS, NA HIPÓTESE DE SUBSÍDIOS RECEBIDOS A MAIOR, DA SEGUINTE FORMA:

A) QUANDO CONSTATADO PELA UNIDADE TÉCNICA O RECEBIMENTO DE SUBSÍDIOS A MAIOR POR PARTE DE AGENTES POLÍTICOS, E NÃO HOVER, NO PROCESSO, DECISÃO DEFINITIVA ACERCA DA MATÉRIA, POR DESPACHO

³ Ressalta-se que a própria Constituição Federal afirma serem imprescritíveis as ações que visem ao ressarcimento ao erário. Assim, prescreve o § 5º do art. 37, CF: “*A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.*”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DO RELATOR, PODERÁ SER DETERMINADA A INCLUSÃO DE VICE-PREFEITOS, SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E VEREADORES NO PÓLO PASSIVO DA TOMADA OU PRESTAÇÃO DE CONTAS, PARA FINS DE CITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DO DIREITO AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA E, CASO CONFIRMADA A IRREGULARIDADE NO JULGAMENTO DA MATÉRIA PELO ÓRGÃO COLEGIADO COMPETENTE, **PODERÃO SER CONDENADOS ESSES MESMOS AGENTES POLÍTICOS, INDIVIDUALMENTE E DE FORMA SOLIDÁRIA** COM OS CHEFES DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO, À RESTITUIÇÃO DOS VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS;

(...)

C) OS CHEFES DE PODERES **SOMENTE SE EXIMEM DE SUA RESPONSABILIDADE QUANDO CONSTATADO O RESSARCIMENTO INTEGRAL DOS VALORES PERCEBIDOS A MAIOR POR PARTE DE TODOS OS AGENTES POLÍTICOS** INTEGRANTES DESSE MESMO PODER, RESSALVADO EM TODOS OS CASOS, SEU DIREITO DE REGRESSO CONTRA OS BENEFICIÁRIOS, NO PODER JUDICIÁRIO; (Prejulgado Nº 5, DJ 14/12/2007, do TCE/PR) (Grifos acrescidos).

13. Desse modo, todos os agentes políticos – Presidente da Câmara e Vereadores – são responsáveis pelo ressarcimento dos valores pagos/recebidos irregularmente que lhe dizem respeito. Nesse âmbito, cada Vereador será responsável pelo valor recebido a maior e o Presidente da Câmara pelos pagamentos irregulares a cada edil, além, por óbvio, do eventual recebimento irregular pelo próprio Presidente da Edilidade, como ocorreu no presente caso.
14. Assim, tendo em vista que houve a regular citação dos edis, todos poderão ser devidamente cobrados em sede de execução pelos valores pagos/recebidos irregularmente, que lhe dizem respeito. Tal execução deverá ser realizada tendo em vista a solidariedade das obrigações – Presidente da Câmara/cada Vereador - e a melhor forma de satisfação do interesse público.
15. Com isso, levando em consideração a ausência de manifestação dos demandados, embora regularmente citados, e a qualidade da instrução probatória trazida ao feito pelo Setor Técnico, quanto à pretensão ressarcitória dos subsídios, o *Parquet* conclui pela condenação dos demandados ao ressarcimento dos valores recebidos a maior.⁴ Nesse sentido, deverá ser condenado o Presidente da Câmara aos valores recebidos por ele a maior, além dos valores pagos a maior para os outros agentes políticos da

⁴ Nesse sentido, o Tribunal de Contas de Minas Gerais sumulou a matéria: Súmula 69: “Os valores recebidos a maior dos cofres públicos devem ser restituídos devidamente corrigidos monetariamente, com base em índice oficial.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Edilidade. Ademais, devem ser também condenados os Vereadores ao ressarcimento dos valores recebidos a maior.

II) Quanto à pretensão punitiva decorrente das irregularidades formais

16. No que se refere ao poder punitivo do Tribunal de Contas, solução não resta senão aplicar o instituto da prescrição, que atualmente encontra-se disciplinado na Lei Complementar Estadual nº 102/2008, com redação dada pela Lei Complementar Estadual nº 120/2011.
17. 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.
18. Nesse sentido, pode ser consultado o Recurso Ordinário interposto pelo Parquet⁵ especializado (Processo n.º 838.522) contra acórdão proferido pela Primeira Câmara do Tribunal de Contas, nos autos n. 603.450/1996.
19. Tal 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 –, 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.
20. 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.
21. 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;

⁵ 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

- 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)

22. 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.
23. 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, transmutando-as para verdadeiras causas impeditivas.
24. 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 dorme, para recomeçar a partir do momento em que tais causas venham a desaparecer; nas causas de interrupção, o lapso se interrompe para de súbito recomeçar; 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 recomeça a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

correr da data do ato que a interrompeu, ou do último processo para a interromper, e recomeçar significa novamente iniciar-se”.⁶

25. 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.
26. 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 recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.

27. 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.
28. 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.
29. Ultrapassado esse ponto, o Ministério Público de Contas também entende que não podem ser aplicadas causas suspensivas da prescrição na hipótese dos autos.

⁶ 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

30. 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:

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.

31. 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*”.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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.

36. Dessa feita, visualiza-se que houve a prescrição no caso em tela. De fato, a primeira causa interruptiva da prescrição ocorreu em **30/03/1999 (f. 03)**, com a autuação do feito nesta Corte de Contas (art. 110-C, §1º, II, LC n. 102/2008).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A partir dessa data, houve o transcurso de mais de cinco anos, incidindo a prescrição consagrada no art. 110-E c/c art. 110-C, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

CONCLUSÃO

37. Feitas essas considerações, quanto à pretensão ressarcitória dos subsídios recebidos a maior, conclui o Ministério Público, com base no art. 94 da Lei Complementar nº 102/2008, que devem ser condenados os Vereadores à restituição dos valores que cada um recebeu a maior, bem como o Presidente da Câmara à restituição da totalidade dessas quantias devidas por cada edil, tendo em vista se tratar de responsabilidade solidária entre este e cada Vereador. Por óbvio, o próprio Presidente da Câmara deverá ser condenado ao pagamento dos valores recebidos por ele a maior.
38. Já quanto à pretensão punitiva, conclui esse Ministério Público que deve ser aplicada a regra contida no art. 110-E c/c art.110-C, ambos da Lei Complementar nº 102/2008, pugnando-se pela extinção do processo sob análise com resolução de mérito, com fulcro no art. 269, IV, do Código de Processo Civil e no art. 71, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008.
39. É o parecer.

Belo Horizonte, 26 de novembro de 2013.

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