



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 673624

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

Natureza: Processo Administrativo

Ano de Referência: 2000

Entidade: Município de Alpercata (Prefeitura Municipal)

Partes: Edson Amâncio de Sá (Prefeito Municipal à época)

Advogado: Não há

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de Processo Administrativo oriundo de Inspeção Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Alpercata, tendo por objeto a fiscalização do repasse de receitas, o ordenamento de despesas e os demais atos e procedimentos administrativos praticados pelo Órgão no exercício de 2000, bem como o cumprimento das disposições legais a que a Entidade está sujeita, abrangendo, ainda, a verificação dos controles.
2. A Unidade Técnica, em seu relatório (f.7/81), alegou a ocorrência de irregularidades meramente formais e de ilicitudes que ensejariam dano ao erário. Quanto à primeira categoria, assinalou irregularidades tais como falhas no controle interno. Já em relação aos indícios de dano, alegou: a) despesas com publicidade, que caracterizam promoção pessoal, no valor de R\$3.689,00 (três mil, seiscientos e oitenta e nove reais), no exercício de 1999, e R\$3.161,00 (três mil, cento e sessenta e um reais), no exercício de 2000; b) despesas sem documentos legais, no montante de R\$11.500,00<sup>1</sup> (onze mil e quinhentos reais).
3. O Conselheiro Relator (f. 1075/176) determinou a abertura de vista dos autos ao Sr. Edson Amâncio de Sá, Prefeito Municipal à época, para apresentação de defesa. Regularmente citado, o demandado se manifestou às f.1093/1098.
4. Posteriormente, 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.
5. Registre-se, inicialmente, que os presentes autos 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.
6. É o relatório, no essencial. Passo à manifestação.

---

<sup>1</sup> Valores Históricos



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### FUNDAMENTAÇÃO

#### I) Quanto à pretensão ressarcitória dos pagamentos indevidos de publicidade

7. Nessa seara, o Setor Técnico alegou a existência de pagamentos indevidos no valor de R\$3.689,00 (três mil, seiscentos e oitenta e nove reais), no exercício de 1999, e R\$3.161,00<sup>2</sup> (três mil, cento e sessenta e um reais), no exercício de 2000, relativos às despesas com publicidade sem a apresentação da matéria veiculada.
8. O art. 70, parágrafo único, da CF/88 estabelece a obrigatoriedade da prestação de contas por *“qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos”*. Portanto, em decorrência das determinações constantes da Constituição Federal, o administrador responsável pelo ordenamento das despesas – no caso em apreço, o Prefeito Municipal- tem o dever de prestar contas dos gastos realizados pelo órgão. Caso contrário, inviabilizar-se-ia o controle externo, dando verdadeiro “cheque em branco” aos administradores, que poderiam efetuar gastos impossíveis de serem fiscalizados.
9. Por isso, a teoria processual administrativa encampa esse dever de prestar contas, impondo, no campo probatório, ao administrador o ônus da prova em relação aos gastos públicos. Nessa linha, afirma o jurista Jacoby Fernandes, no capítulo de sua obra denominado *“do ônus da prova nos Tribunais de Contas”*:

“o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas”<sup>3</sup>.
10. Assim, observa-se que o administrador tem o dever, em sentido amplo, de prestar contas dos gastos realizados pelo órgão que representa. Esse deve demonstrar os gastos na prestação de contas, e, caso assim não proceda, estará sujeito à sanção pecuniária. Em razão da ausência ou insuficiência da regular prestação de contas, o Tribunal de Contas deve citar o agente político para que ele demonstre a licitude das despesas realizadas. Nesse âmbito, o agora demandado deve ou deveria ter esclarecido os gastos realizados, no que se denomina processualmente como ônus da prova. No entanto, nova inércia do jurisdicionado deverá ensejar, agora, ressarcimento dos valores ao erário, presumindo-se o dano por conduta do administrador.
11. No caso, como não houve a comprovação, pelo ordenador de despesas, do regular gasto realizado com publicidade pela Prefeitura de Alpercata, e não constituindo tal quantia em valores irrisórios - o que importaria na ineficiência do processo, por ser mais custoso do que o próprio montante a ser auferido – justifica-se o prosseguimento do feito, a fim de que sejam restituídos os valores pagos indevidamente.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Valores Históricos

<sup>3</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. f. 232.

<sup>4</sup> 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

12. Ademais, verifica-se nos autos que não houve a comprovação da regularidade das despesas contestadas pelo Setor Técnico, tendo em vista que é dever dos administradores prestarem constas dos gastos realizados. Caso contrário, impossibilitar-se-ia o controle exercido por este Tribunal de Contas.
13. Com isso, levando em consideração a não comprovação, pelo Prefeito Municipal, dos gastos efetuados e os apontamentos do Setor Técnico, quanto à pretensão ressarcitória dos pagamentos indevidos com publicidade, o *Parquet* conclui pela condenação do Sr. Edson Amâncio de Sá ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente nas quantias de R\$3.689,00 (três mil, seiscentos e oitenta e nove reais), no exercício de 1999, e R\$3.161,00 (três mil, cento e sessenta e um reais), no exercício de 2000, tendo em vista a realização de despesas com publicidade sem a apresentação da matéria veiculada.

### II) Quanto à pretensão ressarcitória da falta do estágio da liquidação

14. O Setor Técnico alegou como dano ao erário o gasto do valor histórico de R\$11.500,00 (onze mil e quinhentos reais), haja vista a ausência de demonstração do estágio da liquidação das notas de autorização de pagamento nºs 990176-04 e 990176-05.
15. O art. 63 da Lei nº 4320/64 é expresso ao determinar que *“a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”*. Assim, a liquidação objetiva verificar a origem, o objeto, a importância e a pessoa a ser paga pela Administração. Ocorre que, no caso, não há documento fiscal comprobatório de que os serviços contratados foram efetivamente prestados. Portanto, o *Parquet* considera que não houve a demonstração da legalidade das despesas representadas pelas notas de autorização de pagamento mencionadas, o que enseja a restituição dos correspondentes valores ao erário.

### III) Quanto à pretensão punitiva das irregularidades formais

16. O instituto da prescrição foi positivado, no âmbito do processo de controle externo, com o advento da Lei Complementar Estadual n. 120/2011, que alterou a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (LC n. 102/2008). Muito recentemente, em 05/02/2014, a Lei Complementar Estadual n. 133 alterou significativamente o tratamento da matéria.
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. Este *Parquet* propugnava 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 a função administrativa estrito senso, seja a própria função de controle externo.
18. Com o advento da LC n. 120/2011, o entendimento acima foi positivado mediante a introdução do art. 110-E na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o qual estabeleceu a data da ocorrência do fato como marco inicial à



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

contagem do prazo prescricional de cinco anos. Tal prazo somente será interrompido com a ocorrência de uma das hipóteses do art. 110-C deste último diploma legal, cuja redação, antes do advento da Lei Complementar n. 133/2014, transcreve-se abaixo:

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)

19. Consoante a redação transcrita - depois modificada pela Lei Complementar n. 133/2014 -, uma vez interrompida a prescrição por uma das hipóteses elencadas, o prazo recomeçaria a contar do início apenas **uma única vez**. A norma dava efeitos excludentes às causas interruptivas sucessivas.
20. Em síntese, a norma trazia várias hipóteses de fatos interruptivos (incisos do § 1º do art. 110-C), sendo que, uma vez operado um deles, a eficácia dos demais era afastada (§ 1º do art. 110-C).
21. Aliás, é oportuno registrar que o Código Civil traz dispositivo análogo ao que era previsto no art. 110-C, *caput*, §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (com redação dada pela LC n. 120/2008). 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.

22. No âmbito de aplicação do diploma civil, embora haja um rol de causas interruptivas, conforme dispositivo acima citado, jamais se cogitou que a ocorrência de um segundo evento listado no rol como causa interruptiva gerasse nova interrupção e impusesse o reinício do cômputo do prazo. Ou, ainda, jamais se raciocinou no sentido de que a ocorrência de um segundo evento listado no rol como causa interruptiva viesse a interromper o transcurso do prazo prescricional e impedir o seu começo (uma nova contagem).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

23. Ao revés, interpreta-se pacificamente que a ocorrência de um segundo evento listado no rol das causas interruptivas não propala nenhum efeito jurídico, não repercutindo no prazo em curso.
24. Igual leitura deveria ser realizada do art. 110-C, §2º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Assim, no contexto da norma vigente até a publicação da Lei Complementar n. 133/2014, transcorrido o período de 05 anos desde a incidência do primeiro marco interruptivo aplicável, prescrevia, em desfavor desta Corte de Contas, a possibilidade de exercício de sua pretensão punitiva, em razão da sua própria omissão.
25. No entanto, a Lei Complementar n. 133/2014 alterou os dispositivos que disciplinavam a prescrição e a decadência nos processos em trâmite na Corte de Contas. Veja-se o seguinte dispositivo acrescentado à Lei Orgânica do Tribunal de Contas:
- “Art. 118-A – Para os processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:  
I – cinco anos, contados da ocorrência do fato, até a primeira causa interruptiva da prescrição;  
II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo;  
III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irrecurrível.  
Parágrafo único – A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos.”
26. Com todo o respeito à nobre intenção do legislador de valorizar e ressaltar a segurança jurídica, princípio basilar do Estado Democrático de Direito e intimamente relacionado aos direitos fundamentais do devido processo legal e da razoável duração do processo, verifica-se que a alteração normativa instituiu justamente a inobservância do princípio a que visava resguardar.
27. Afirma-se isso porque o dispositivo recém-aprovado pretende alcançar fatos pretéritos já “sepultados” pela redação da lei anterior. Tal entendimento ampara-se na compreensão jurídica de que todos os fatos ocorridos antes ou na vigência da LC n. 120/2008, que se enquadravam nas hipóteses nela elencadas, foram alcançados pela prescrição antes do advento da LC n. 133/2014.
28. Ademais, ressalte-se que a decisão do Tribunal de Contas, quando reconhece a prescrição, tem caráter declaratório, ou seja, apenas declara que houve o transcurso do prazo prescricional - no caso, o de cinco anos estabelecido na LC n. 120/2008 -, independentemente da época em que vier a ser proferida.
29. Assim, a norma que estabelece um prazo de oito anos para ocorrência da prescrição em processos autuados até 15 de dezembro de 2011 não pode ser levada a efeito, uma vez que visa compreender fatos pretéritos já alcançados pela lei anterior (LC n. 120/2011).
30. Feitas estas considerações, o Ministério Público de Contas conclui ser inconstitucional o art. 118-A, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com redação dada pela Lei Complementar Estadual n. 133/2014.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

31. Dessa forma, diante do fato da causa interruptiva prevista no art. 110-C, § 1º, **inciso I**, da Lei Complementar nº 102/2008<sup>5</sup>, ter ocorrido em **21/06/2001**, e até a entrada em vigor da Lei Complementar n. 133/2014 ter havido o transcurso de 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.

### CONCLUSÃO

32. Quanto à pretensão ressarcitória dos gastos efetuados com publicidade sem a apresentação da matéria veiculada, o Ministério Público conclui que deve ser condenado o Sr. Edson Amâncio de Sá – Prefeito Municipal à época - ao ressarcimento dos valores pagos indevidamente nas quantias de R\$3.689,00 (três mil, seiscentos e oitenta e nove reais), no exercício de 1999, e R\$3.161,00 (três mil, cento e sessenta e um reais), no exercício de 2000, que deverão ser devidamente atualizadas.
33. Quanto à pretensão ressarcitória dos gastos efetuados sem a observância do estágio de liquidação, o Ministério Público conclui que deve o Sr. Edson Amâncio de Sá – Prefeito Municipal à época - ser condenado ao ressarcimento aos cofres municipais do valor de R\$11.500,00 (onze mil e quinhentos reais), quantia que ainda deve ser atualizada.
34. 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.
35. É o parecer.

Belo Horizonte, 27 de março de 2014.

**Glaydson Santo Soprani Massaria**

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

---

<sup>5</sup> Nota-se que estamos nos referindo à redação vigente antes do advento da Lei Complementar nº 133/2014, pelas razões apresentadas e defendidas ao longo deste parecer.