



---

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

Processo n.: 796081

Relator: Conselheiro Sebastião Helvécio

Natureza: Prestação de Contas Municipal

Ano de Referência: 2008

Entidade: Município de Dionísio

Partes: José Henrique Ferreira (Prefeito Municipal á época)

Advogado(s): Não há

Excelentíssimo Senhor Relator,

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 da **Procuradora Elke Moura**, 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.1315 a 1324)**, 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 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 06/02/2014, a Lei Complementar Estadual n. 133 alterou significativamente o tratamento da matéria.
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. 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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

7. 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 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)

8. 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.
9. 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).
10. 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.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

11. 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).
12. 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.
13. 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.
14. 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 irrecorrível.  
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.”
15. 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.
16. Afirma-se isso porque o dispositivo recém-aprovado pretende alcançar fatos pretéritos regidos pela redação da lei anterior. Tal entendimento ampara-se na compreensão jurídica de que todos os fatos ocorridos antes ou na vigência



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

da LC n. 120/2008, que se enquadravam nas hipóteses nela elencadas, foram alcançados pela prescrição ou tiveram o início do transcurso do seu prazo prescricional antes do advento da LC n. 133/2014.

17. 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. 120/2011 -, independentemente da época em que vier a ser proferida.
18. 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), seja porque já estavam prescritos no momento da promulgação da LC n. 133/2014, seja porque seu prazo prescricional benéfico ao “réu” já havia começado a transcorrer nessa data.
19. Diante de todo o exposto, 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.
20. Destaca-se que, neste caso, o cômputo do lapso temporal prescricional, embora houvesse se iniciado na vigência da LC n. 120/2011 só veio a se consumir após a aleatória data fixada pela LC n. 133/2014 como marco delimitador e ampliador dos prazos prescricionais “penais”, qual seja, dia 15 de dezembro de 2011.
21. Com efeito, os fatos ocorridos anteriores à vigência da LC n. 133/2014 devem ser tratados no contexto da norma vigente à época da conduta. Como a lei nova amplia o prazo prescricional para 8 anos para os processos autuados até o dia 15 de dezembro de 2011, temos um caso de inconstitucionalidade por afronta à regra de lei com natureza penal em sentido amplo não pode retroagir para prejudicar o “réu”, ou seja, por tratar-se de fato impeditivo de aplicação de pena por parte do Tribunal de Contas do Estado, a mesma não pode retroagir para prejudicar o pólo passivo do processo.
22. Seguindo esta lógica, mesmo que a conclusão do transcurso do prazo prescricional tenha ocorrido depois, a lei anterior (LC n. 120/2011) deve ser aplicada ao caso, ou seja, o prazo de 5 anos deve prevalecer e não o de 8 anos. Conforme já demonstrado, a regra do prazo prescricional de 8 anos para os processos autuados até 15/12/2011 fere o princípio da segurança jurídica.
23. A conexão estabelecida neste raciocínio está amparada no Direito Administrativo Sancionador e sua estreita relação com o Direito Penal. Consoante Fábio Medina Osório, o direito administrativo sancionador é uma disciplina que transita entre o direito penal e o direito administrativo,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

aproveitando-se de uma dogmática erguida por penalistas e lapidada pelos administrativistas.<sup>1</sup>

24. Para melhor compreensão do tema, vejamos alguns excertos do que a doutrina tem discutido acerca da relação estabelecida entre Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal.
25. Júlio Cesar Faria Zine ao dissertar sobre o Direito Penal Econômico e suas especificidades, afirma:

“Diante desta identidade substancial entre injusto administrativo e injusto penal (ambos pertencentes ao *ius puniendi* estatal), o Direito Administrativo Sancionador deve obedecer aos princípios da legalidade, da tipicidade, da irretroatividade das leis, salvo para beneficiar o réu, da proibição de analogia *malam partem*, bem como deve levar em consideração os elementos subjetivos do injusto e a culpabilidade. Em outras palavras, o Direito Administrativo Sancionador deve valer-se dos princípios e garantias inspiradores do Direito Penal”.<sup>2</sup>

26. No mesmo contexto, assevera Ana Carolina Carlos de Oliveira, *verbis*:

“Relevante, assim, é incorporar o objetivo da tese de unidade de *ius puniendi* à aplicação prática do Direito Administrativo Sancionador, e identificar que, qualquer que seja a sanção imposta pelo Estado, ela deverá estar amparada de garantias próprias do Direito penal. Nesse sentido, afirma Tomillo e Rubiales que o Direito penal é uma “construção intelectual e científica notável, que deve seguir sendo a ‘casa comum’ de toda a manifestação punitiva do Estado”.<sup>3</sup>

27. Partindo desta premissa, faz-se necessário trazer à baila os ensinamentos do Direito Penal sobre a aplicação da lei penal no tempo no intuito de compreender os casos em que a prescrição se operou a *posteriori*, ou seja após a publicação da LC n. 133/2014. Nesta circunstância, o prazo prescricional a ser computado é o de 5 anos e não o de 8 anos, conforme estabelecido em seu art. 118-A, inciso II, considerando que a LC n. 120/2011 deve ser aplicada por ser mais benéfica ao pólo passivo do processo.
28. O raciocínio até então empreendido deve prevalecer no presente caso, justamente porque tal entendimento encontra-se em consonância com os

---

<sup>1</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador e o CRSFN, 2007. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/crsfn/informativos/Direito/Administrativo/Sancionador/CRSFN.pdf>>.

Acesso em 6 mar. 2014.

<sup>2</sup> ZINE, Júlio Cesar Faria. Apontamentos sobre direito penal econômico e suas especificidades. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, Belo Horizonte, n. 60, p. 147 a 207, jan./jun. 2012, p. 173.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Ana Carolina Carlos de. Direito de Intervenção e Direito Administrativo Sancionador: o pensamento de Hassemer e o direito penal brasileiro. São Paulo, 2012, 256 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito – USP, p. 127.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

princípios da legalidade, da segurança jurídica e da irretroatividade, conforme bem assevera a doutrina, senão vejamos:

“O princípio da irretroatividade da lei penal tem caráter constitucional, de modo que a lei penal deve ser entendida como aplicável somente aos fatos que tenham ocorrido após a sua entrada em vigência. Como consequência necessária do princípio da legalidade, ficam eliminadas as chamadas leis *ex post facto*.

A garantia de legalidade (art. 5º, II, e XXXIX, CF/88) tem claro sentido de impedir que alguém seja punido por um fato que, ao tempo do cometimento, não era delito, ou de impedir que ao condenado seja aplicada uma pena mais grave do que aquela legalmente prevista ao tempo de realização do fato delituoso. Posto que esse – e não outro – é o objeto da proscrição da lei penal *ex post facto*, o princípio geral da irretroatividade da lei penal reconhece uma importante exceção, consistente na admissão de efeito retroativo da lei penal mais benigna.

Lei penal mais benigna não é só a que descriminaliza ou a que estabelece uma pena menor. Pode tratar-se da criação de uma nova causa de justificação, de uma nova causa de exclusão da culpabilidade, de uma causa impeditiva da operatividade da pena etc. Por outro lado, a maior benignidade pode provir também de outras circunstâncias, **tais como um lapso prescricional mais curto**, uma classe distinta de pena, o cumprimento parcial da mesma, as previsões sobre as condições de concessão do *sursis*, a liberdade condicional etc.

(...)

O princípio exige que se aplique a lei mais benigna dentre *todas* as que tenham tido vigência desde o momento da realização do delito até o momento em que se esgotam os efeitos da condenação, isto é, abarcando as chamadas ‘leis intermediárias’.

Tratando-se de uma questão de ordem pública, os efeitos retroativos da lei mais benigna operam-se de pleno direito, isto é, sem que seja necessário o pedido da parte diretamente interessada.”<sup>4</sup> (grifo nosso)

29. Não obstante, encontramos semelhante entendimento na doutrina internacional, vejamos o escólio do eminente jurista Günther Jakobs:

“A fundamentação é de caráter material e baseia-se nos princípios do Estado de Direito: evitar penas desnecessárias. Uma agravamento (ampliação do comportamento punitivo ou agravamento da ameaça punitiva) não pode valer para casos antigos, pois a quantidade aumentada distancia-se da lei do momento do crime, de forma que, nessa medida, falta a identidade entre a lei ao tempo do fato e a lei ao tempo da decisão. A fundamentação é de caráter formal e tem sua fundamentação nos preceitos do Estado de Direito: **proibição de retroatividade**.

A lei é modificada, porque a lei antiga regula impropriamente apenas nos casos novos. **Nesse caso, uma agravamento não se aplica a casos antigos em razão da própria finalidade da regulação (material); a**

<sup>4</sup> ZAFFARONI, Eugênio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. Manual de Direito Penal Brasileiro V. 1 – Parte Geral. 9ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 204 a 206.



---

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

---

**proibição de retroatividade vem se adicionar (formalmente) como razão complementar.** Da mesma forma, uma atenuação não poderia ser aplicada para casos antigos. Todavia, o Direito positivo estende a atenuação a esses casos, com exceção às leis temporais, o que, conforme o caso, constitui uma presunção – refutável apenas para leis temporais – de que toda atenuação acontece também, porque, do contrário, os casos antigos seriam inadequadamente regulados.”<sup>5</sup> (grifo nosso)

30. Feitas estas considerações, por tratar-se de regra de lei administrativa com natureza penal em sentido amplo, o mandamento contido no art. 118-A da LC n. 133/2014 não pode ser aplicado de forma a retroagir seus efeitos, sob pena de prejudicar o pólo passivo nos processos que tramitam no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.
31. Dessa forma, diante do fato da causa interruptiva prevista no art. 110-C, § 1º, **inciso II**, da Lei Complementar nº 102/2008<sup>6</sup>, ter ocorrido em **23/04/2009**, e até a presente data 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.
32. É o parecer.

Belo Horizonte, 7 de maio de 2014.

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

---

<sup>5</sup> JAKOBS, Günther. Tratado de Direito Penal – Teoria do Injusto Penal e Culpabilidade. Luiz Moreira, coordenador e supervisor; Gercélia Batista de Oliveira Mendes e Geraldo de Carvalho, tradutores. Belo Horizonte: Del Rey, 2008, p. 139 e 140.

<sup>6</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.