MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

PARECER

Processo administrativo n. 672.328

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Relator(a),

I RELATÓRIO

Cuidam os autos de processo administrativo oriundo de inspeção ordinária realizada em outubro de 2000 no Município de Patrocínio, visando fiscalizar diversos atos praticados pelo gestor no período setembro de 1998 a setembro de 2000.

O relatório de inspeção encontra-se às f. 08/39, instruído com a documentação de f. 40/1.831 e f. 1.833.

A Auditoria desta Corte e o Ministério Público manifestaram-se, respectivamente, à f. 1.834 e f. 1.835.

Citados (f. 1.837, f. 1.839/1.840 e f. 1.907/1.908), os responsáveis apresentaram defesa aos 25/11/2002, f. 1.852/1.906 e aos 26/08/2003, f. 1.913.

Após, a unidade técnica deste Tribunal, aos 21/07/2015, realizou o estudo de f. 1.919/1.920v.

Vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1 Prejudicial de mérito – inconstitucionalidade das normas que disciplinam o instituto da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais

De início, serão trazidas à baila algumas reflexões acerca do princípio da segurança jurídica no exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas, notadamente diante das dificuldades decorrentes da ineficiência – em seus dois aspectos: o desempenho insatisfatório das atribuições do agente público, não logrando este os melhores resultados possíveis, e a má organização e estruturação administrativa, incluindo-se aí o uso deficiente da informatização e de seus recursos –na gestão tempestiva de seu volume processual. No contexto em estudo, apresentam-se alternativas que visam solucionar os problemas decorrentes de referidas mazelas, com fincas à racionalização administrativa e à observância da garantia constitucional da razoável duração dos processos. Nesse lineamento, revela-se inaplicável o instituto da prescrição, como regra, aos Tribunais de Contas, no exercício da sua função constitucional de controle externo. Além de a premissa da segurança jurídica – fundamento justificador da prescrição pelos defensores desta – se revelar falsa, ao trazer, na verdade, *insegurança jurídica*, por violação a princípios constitucionais, tanto esse quanto os demais problemas vivenciados pelos Tribunais de Contas, quando não enfrentados, se refletem no acúmulo de processos nas Cortes de Contas de todo o país, incapazes de analisar todos eles em tempo razoável. Assim, a solução para tais problemas não se resolve com a aplicação indevida do instituto contestado, mas deve passar, necessariamente, pela racionalização, com técnicas de análise processual, planejamento e otimização, com base no princípio da eficiência.

Não se defende a perpetuação de situações sem definição jurídica em tempo hábil. Pelo contrário[1]. O que não se pode aceitar é a aplicação de forma irrestrita de instituto que viola os preceitos constitucionais, ao passo que se desvirtua o real problema. Tanto é que, excepcionalmente, analisando-se o conteúdo dos processos, a natureza dos vícios, sua repercussão, as ilegalidades e a boa-fé, defende-se a

[1] BORGES, Maria Cecília. Algumas reflexões acerca do princípio da segurança jurídica no exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas diante das dificuldades decorrentes do volume processual e ineficiência: inaplicabilidade da prescrição e da decadência e apresentação de alternativas para racionalização administrativa e razoável duração dos processos nas Cortes de Contas. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, v. 15, n. 78, mar./abr. 2013, p. 207-252. No mesmo sentido: BORGES, Maria Cecília. Inaplicabilidade dos institutos da prescrição e decadência em decisões dos Tribunais de Contas: da errônea premissa da segurança jurídica no exercício do controle externo. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 21, n. 113, nov./dez. 2013, p. 15-35.

Impresso **frente/verso**, por economia de papel e para preservar o meio ambiente

estabilização das relações jurídicas, com esteio em precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Contas da União.

Registre-se que a Constituição Federal de 1988 deu aos Tribunais de Contas substâncias e contornos jurídicos tais que lhes garante um regime jurídico próprio, cuja função, extraída diretamente das pranchetas da Carta Maior, se torna insuscetível de mitigação por legislação infraconstitucional. Trata-se de função constitucional indispensável – a de controle externo –, a ser exercida pelos Tribunais de Contas, função essa indelegável e irrenunciável. Trata-se de poder-dever de controle externo, razão de ser dos Tribunais de Contas no sistema constitucional brasileiro.

Sendo o controle da essência do Estado Democrático de Direito, como limitação do poder e função estatal, as tarefas de que se incumbem os Tribunais de Contas não podem estar sujeitas à prescrição.

Adentrando-se especificamente na **inconstitucionalidade das leis editadas pelo Estado de Minas Gerais**, quando se trata de supremacia constitucional[2] e do controle de constitucionalidade dela decorrente, diz-se que as leis e os atos normativos não buscam o seu referencial de validade em si mesmos ou em leis ou atos normativos de igual quilate, senão precisam extrair da Constituição Federal o fundamento necessário para ingressar validamente no ordenamento jurídico. E, sem esse pressuposto de validade, as leis ou atos normativos podem ser repressiva ou preventivamente afastados do mundo jurídico, pois que ou são constitucionais como condição, *a priori*, para gerarem os efeitos pretendidos, ou, ao contrário, são inconstitucionais e não podem originar efeito algum.

No presente tópico, serão expostas as inconstitucionalidades de que estão eivadas as disposições do §7º do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais[3] e do §1º do art. 19[4] e dos artigos 110-A, 110-B, 110-C, 110-D, 110-E, 110-F, 110-J e 118-A[5] da Lei Complementar estadual n. 102/2008, do Estado de Minas Gerais.

---

[2] SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 45.

[3] CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE MINAS GERAIS, DE 1989 - Subseção DA FISCALIZAÇÃO E DOS CONTROLES:
Art. 76 - O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete: (...)
§ 7° – O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, nos termos da legislação em vigor. (Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 78, de 5/10/2007.).

[4] LEI COMPLEMENTAR 102, de 17/01/2008 - Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências.
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.

[5] LEI COMPLEMENTAR 102, de 17/01/2008 - Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências.
TÍTULO V-A - DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA (Título acrescentado pelo art. 9 º da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011.)
CAPÍTULO I - DISPOSIÇÃO PRELIMINAR
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 ou mediante provocação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ou requerimento do responsável ou interessado.
Parágrafo único – Redação alterada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 133/14, de 05.02.2014
CAPÍTULO II - DA PRESCRIÇÃO
Art. 110-B. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas fica sujeita a prescrição, conforme o prazo fixado para cada situação.
(Artigo acrescentado pelo art. 9 º da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011.)
Seção I - Das causas que interrompem ou suspendem a prescrição
Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:
I – despacho ou decisão que determinar 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 receber denúncia ou representação;
VI – citação válida;
VII – decisão de mérito recorrível.
Art. 110-C – Redação alterada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 133/14, de 05.02.2014

O §7º do art. 76 da Constituição de Minas Gerais de 1989 é inconstitucional, por violação ao princípio da simetria constitucional, o qual exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e a legislação dos Estados-membros, segundo precedentes do Supremo Tribunal Federal.

O princípio da simetria estabelece que os entes federados devem organizar-se de forma harmônica e compatível com o texto constitucional da República, cuja previsão específica no tocante aos Tribunais de Contas está contida no art. 75 da Constituição Federal.

Assim, falta simetria entre o mencionado dispositivo da Constituição Estadual, que não se estriba em um poder constituinte decorrente da Constituição Federal, e esta, sendo inquestionável que em nenhum dos quadrantes da Constituição Federal de 1988 será encontrada idêntica disposição ou determinação.

Segundo Ayres Britto[6], "as disposições constitucionais sobre o TCU se reproduzem nas Constituições e Leis Orgânicas dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, respectivamente, por expresso desígnio da própria Lei Maior do País. Confira-se: Art. 75."

O princípio da simetria tem por horizonte finalístico garantir que os contornos federativos adotados na Constituição Federal sejam preservados no ordenamento jurídico de cada Estado-membro. O princípio em comento pode ser identificado em diversos artigos da Constituição Federal, especialmente no art. 25[7].

Segue, pois, que as Constituições Estaduais devem adotar para os Tribunais de Contas dos Estados o mesmo tracejado da Constituição Federal de 1988 para o Tribunal de Contas da União, tendo

---

Art. 110-D. As causas suspensivas da prescrição serão disciplinadas em ato normativo próprio.
Parágrafo único. Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.
(Artigo acrescentado pelo art. 9 º da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011.)
Seção II - Dos prazos da prescrição
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. (Artigo acrescentado pelo art. 9 º da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011.)
Art. 110-F – A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:
I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;
II – quando da primeira decisão de mérito recorrível.
Parágrafo único – Os agentes que derem causa à paralisação injustificada da tramitação processual do feito poderão ficar sujeitos à aplicação de sanções, mediante processo administrativo disciplinar.
Art. 110-F – Redação alterada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 133/14, de 05.02.2014
Art. 110-G. (VETADO)
(Artigo acrescentado pelo art. 9 º da Lei Complementar nº 120, de 15/12/2011.)
[...]
CAPÍTULO IV - DISPOSIÇÕES FINAIS
[...]
Art. 110-J O processo será extinto com resolução de mérito quando for reconhecida a prescrição ou a decadência.
Art. 110-J – Acrescentado pelo art. 2º da Lei Complementar nº 133/14, de 05.02.2014
Art. 118-A Para os processos que tenham sidos autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:
I – cinco anos, contados da ocorrência do fato até da 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.
Art. 118-A – Acrescentado pelo art. 4º da Lei Complementar nº 133/14, de 05.02.2014

[6] BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 26 jan. 2012, p. 3.

[7] Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, *observados os princípios desta Constituição*.

Impresso **frente/verso**, por economia de papel e para preservar o meio ambiente

como parâmetros obrigatórios os seus art. 70 e seguintes, dentre outros. A propósito, é o que precisamente determina o art. 75 da Constituição[8].

A jurisprudência do STF[9] somente reitera o entendimento consolidado acerca do regime jurídico dos Tribunais de Contas, eminentemente constitucional, ou ainda, nas palavras já referidas do Min. Carlos Ayres Britto[10], *nuclearmente feito nas pranchetas das Constituição pelo legislador de primeiro escalão, que os estruturou e os funcionalizou, não importando o que diga ou deixe de dizer a lei menor*.

Em conseguinte, na medida em que a *lei menor* – de quilate infraconstitucional – estabeleça de modo contrário ao ditame superior da Constituição Federal – a Lei Maior –, impõe-se o imediato restabelecimento da ordem (jurídica), a qual tem nessa mesma *Summa Lex* o seu vértice e o fundamento último de qualquer lei ou ato normativo que se pretenda válido.

E a necessária simetria dos Tribunais de Contas dos Estados em relação ao desenho constitucional do Tribunal de Contas da União, nos exatos termos do art. 75 da Constituição Federal, se refere ao modelo de organização e composição, bem como ao modelo de fiscalização estatuído. O repertório jurisprudencial do STF confirma o entendimento de que o referido modelo constitucional não se limita à organização, estendendo-se à forma de os Tribunais de Contas exercerem as suas competências[11].

---

[8] Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

[9] Conforme precedentes mencionados no tópico 2 do presente trabalho e os a seguir colacionados: "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES POR MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. SIMETRIA OBRIGATÓRIA COM O MODELO NACIONAL. (...) 3. É obrigatória a adoção, pelos Estados, do modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público que perante ele atua. Aplicação do princípio da simetria. (...)" (ADI 3.307/MT, Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, decisão publicada no DJ de 29/05/2009); "EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. §6º DO ARTIGO 74 E ARTIGO 279 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 17/99. ARTIGOS 25, §§, 26, 27, CAPUT E PARAGRÁFO ÚNICO, 28, §§, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 32/93, COM A REDAÇÃO QUE LHE FOI CONFERIDA PELA LC N. 142/99. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CRIAÇÃO DO CARGO DE SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO. DISCREPÂNCIA DO MODELO DELINEADO NA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 73, 75, PARAGRÁFO ÚNICO, 96, INCISO II, ALÍNEA "B", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Estrutura dos Tribunais de Contas Estaduais. Observância necessária do modelo federal. Precedentes. 2. Não é possível ao Estado-membro extinguir o cargo de Auditor na Corte de Contas estadual, previsto constitucionalmente, e substituí-lo por outro cuja forma de provimento igualmente divirja do modelo definido pela CB/88. [...]." (ADI 3.225/PA, Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 22/06/2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

[10] Cf. BRITTO. Carlos Ayres. *O regime constitucional dos tribunais de contas.* IN O novo tribunal de contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. Alfredo José de Souza ET al. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 70.

[11] "Tribunal de Contas. *Norma local que obriga o Tribunal de Contas Estadual a examinar previamente a validade de contratos firmados pela administração. Regra da simetria. Inexistência de obrigação semelhante imposta ao Tribunal de Contas da União.* Nos termos do art. 75 da Constituição, as normas relativas à organização e fiscalização do TCU se aplicam aos demais tribunais de contas. O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo poder público. Atividade que se insere no acervo de competência da Função Executiva. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o poder público." (ADI 916, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. em 2-2-2009, Plenário, *DJE* de 6-3-2009); "Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Competência para executar suas próprias decisões: impossibilidade. Norma permissiva contida na Carta estadual. Inconstitucionalidade. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, art. 71, §3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público, que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, art. 68, XI). *Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, incidenter tantum, por violação ao princípio da simetria* (CF, art. 75)." (RE 223.037, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, j. em 2-5-2002, Plenário, *DJ* de 2-8-2002); "Tribunal de Contas. Fiscalização contábil, financeira e orçamentária. CF, arts. 70, 71, III, e 75. *Inclusão, na Constituição baiana*, art. 80, *das isenções fiscais, como objetivo da fiscalização por parte do Tribunal de Contas do Estado e bem assim a outorga ao Tribunal de Contas da competência para julgar recursos de decisão denegatória de pensão* (Constituição baiana, art. 95, I, *b*): inconstitucionalidade, dado que citados dispositivos são ofensivos à norma dos arts. 70 e 71, III,

Acrescente-se, para a conclusão deste ponto, que não bastasse sua manifesta inconstitucionalidade, o art. 76, §7º, da Constituição Mineira ainda constitui uma norma vazia de sentido, não delineando os contornos dos institutos dos quais ali trata, dentre os quais ora se destaca o da prescrição.

Além disso, mesmo a legislação infraconstitucional, como seria o caso da Lei Complementar estadual n. 120/2011 e da Lei Complementar estadual n. 133/2014, não encontra suporte na sistemática adotada pela Constituição Federal de 1988, pois que restariam feridos outros princípios constitucionais como os da impessoalidade, da moralidade e da proporcionalidade e o poder-dever de controle externo, conforme a seguir.

Por sua vez, há inconstitucionalidade formal do §1º do art. 19 e dos artigos 110-A, 110-B, 110-C, 110-D, 110-E, 110-F, 110-J e 118-A da Lei Complementar estadual n. 102/2008, por vício de iniciativa.

O Tribunal de Contas, por seu regime constitucional, tem as suas competências equiparadas, nos termos fixados pelo art. 73 c/c o art. 96 da CF/88[12], *mutatis mutandis*, às competências dos Tribunais Judiciais, competindo-lhe privativamente, portanto, propor ao Poder Legislativo a sua própria organização e alteração. Desta forma foi aprovada e sancionada a Lei Complementar estadual n. 102/2008, de iniciativa da Presidência do Tribunal de Contas de Minas Gerais, dispondo sobre a organização e o funcionamento da Corte.

Todavia, nem o §1º do art. 19 nem os artigos 110-A, 110-B, 110-C, 110-D, 110-E, 110-F, 110-J e 118-A da Lei Complementar estadual n. 102/2008, introduzidos pela Lei Complementar estadual n. 120/2011, com as modificações promovidas pela Lei Complementar estadual n. 133/2014, decorreram de proposição do Presidente do Tribunal de Contas de Minas Gerais, conforme previsto constitucionalmente, mas de emenda parlamentar, com inquestionável vício de iniciativa. As inquinações anunciadas, no caso das duas leis, podem ser demonstradas pela simples verificação da tramitação dos respectivos projetos de lei[13] que culminaram com referidas aprovações, pois que nas idas e vindas das proposições de leis oriundas da Presidência do Tribunal de Contas mineiro não se registra qualquer iniciativa quanto ao instituto da prescrição no âmbito das competências da Corte, regulamentações estas que decorreram exclusivamente de emendas propostas por deputados da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Ora, cuida-se de matéria de iniciativa reservada, porquanto pertinente ao funcionamento e organização, bem como ao próprio modelo de fiscalização para a Corte de Contas de Minas Gerais, não podendo os parlamentares, em matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo ou dos Presidentes dos Tribunais, desfigurar a proposição original ou nela introduzir matéria estranha ou sem pertinência temática,

---

CF, aplicáveis aos Tribunais de Contas dos Estados, *ex vi* do disposto no art. 75, CF." (**ADI 461**, Rel. Min. **Carlos Velloso**, j. em 8-8-2002, Plenário, *DJ* de 6-9-2002); "A nomeação livre dos membros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios pelo Governador dar-se-á nos termos do art. 75 da Constituição do Brasil, não devendo alongar-se de maneira a abranger também as vagas que a Constituição destinou aos membros do Ministério Público e aos Auditores. Precedentes. *O preceito veiculado pelo art. 73 da Constituição do Brasil aplica-se*, no que couber, à organização, composição e *fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados* e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Imposição do modelo federal nos termos do art. 75. A inércia da Assembleia Legislativa cearense relativamente à criação de cargos e carreiras do Ministério Público Especial e de Auditores que devam atuar junto ao Tribunal de Contas estadual consubstancia omissão inconstitucional. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão julgada procedente." (**ADI 3.276**, Rel. Min. **Eros Grau**, j. em 2-6-2005, Plenário, *DJ* de 1º-2-2008); "Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional 16/2006, *que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo*, para o Plenário da Assembleia Legislativa, *das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas* (§5º do art. 33) e atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e os eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, XXVIII, e art. 33, IX e §1º). A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, *que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros*. Precedentes. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, I, CF/1988; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, II, CF/1988. Precedentes. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes." (**ADI 3.715-MC**, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, j. em 24-5-2006, Plenário, *DJ* de 25-8-2006).

[12] "Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Min.s, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96."

[13] Cf. *site* da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <www.almg.gov.br>. Acesso em: 17 mar. 2014.

Impresso **frente/verso**, por economia de papel e para preservar o meio ambiente

havendo, portanto, restrições ao poder de emenda parlamentar. Do repertório jurisprudencial do STF, extraiam-se os julgados[14] a seguir colacionados.

A matéria inserida por força de emenda parlamentar – modificação das atribuições do Presidente e do Vice-Presidente, bem como aplicação da prescrição às atividades de controle externo pelo Tribunal de Contas – não guarda qualquer pertinência temática com a matéria originalmente veiculada, bem como fere a iniciativa reservada da Presidência do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

São, assim, inconstitucionais, formalmente, o §1º do art. 19 e os artigos 110-A, 110-B, 110-C, 110-D, 110-E, 110-F, 110-J e 118-A da Lei Complementar estadual n. 102/2008, introduzidos pela Lei Complementar estadual n. 120/2011 e pela Lei Complementar estadual n. 133/2014.

E, por fim, há inconstitucionalidade material do §1º art. 19 e dos artigos 110-A, 110-B, 110-C, 110-D, 110-E, 110-F, 110-J e 118-A da Lei Complementar estadual n. 102/2008 e do §7º do art. 76 da Constituição Estadual.

Importa então ter em consideração que os possíveis fundamentos justificadores da aplicação do instituto da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas reportam-se aos princípios da segurança jurídica e da razoável duração dos processos[15]. No entanto, os princípios da segurança jurídica e da razoável duração dos processos não podem vulnerar, de tal modo, diversos outros princípios constitucionais ao ponto de se colocarem em posição de imperativos supremos do próprio ordenamento jurídico. Na verdade, sopesados todos os princípios e interesses colocados em jogo, a justa proporcionalidade exige que se optem pelas soluções mais abrangentes e que satisfaçam à maior gama posição de valores, de interesses e de princípios.

---

[14] "(...) 3. O poder legislativo detém a competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 48 da CF). *Tal competência do Poder Legislativo conhece, porém, duas limitações: a) a impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei (requisito de pertinência temática)*; b) *a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Executivo*, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). (...) 5. Ação direta que se julga procedente" (ADI 3.288, Rel. Min. Ayres Britto, Plenário, DJe 24.2.2011); "EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. ATRICON. Lei estadual (TO) nº 2.351, de 11 de maio de 2010. *Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Violação às prerrogativas da autonomia e do autogoverno dos Tribunais de Contas*. 1. *Inconstitucionalidade formal da Lei estadual, de origem parlamentar, que altera e revoga diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins*. A Lei estadual nº 2.351/ 2010 dispôs sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual. 2. Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a *iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento*, como resulta da interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, "d", da Constituição Federal (cf. ADI 1.994/ES, Relator o Min. Eros Grau, DJ de 8/9/06; ADI nº 789/DF, Relator o Min. Celso de Mello, DJ de 19/12/94). 3. Deferido o pedido de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei nº 2.351, de 11 de maio de 2010, do Estado do Tocantins, com efeitos *ex tunc*." (ADI 4.418. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 06/10/2010. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.). Confira-se ainda: EMENTA: TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, §1º, "IN FINE") - OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - *AUMENTO DA DESPESA ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL*, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO "PERICULUM IN MORA" - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - *O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional* - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, *(b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original* e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência. - Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata. (ADI 1.050 MC/SC. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Rel. Min. Celso de Mello. Julgamento: 21/09/1994. Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

[15] Cf. também Mensagem n. 169, de 15/12/2011, do Governador do Estado de Minas Gerais, publicada no caderno 1 do "Minas Gerais", o Diário oficial do Estado.

Impresso **frente/verso**, por economia de papel e para preservar o meio ambiente

A questão remete, portanto, à aplicação dos princípios constitucionais, os quais, convivendo no ordenamento jurídico em estado de tensão permanente, restam, entretanto, válidos, ainda que conflitantes. Diversamente das normas-regra, de conteúdos mais exatos e restritos, em que a incidência de uma afasta a aplicação da outra.

Certo que a aplicação dos princípios jurídicos não seja um jogo de tudo ou nada, a doutrina e a jurisprudência buscaram construir um plano de convivência, uma técnica de aplicabilidade, um método capaz de ressaltar as relações de prevalência entre os diversos elementos em inevitável estado de entrelaçamento e conflito. Fala-se, precisamente, do balanceamento ou do sopesamento ou ponderação[16].

O balanceamento ou ponderação visa identificar uma justa relação de proporcionalidade entre os elementos entrelaçados e a solução proposta, justamente porque, como dito anteriormente, a solução não pode ser dada ou escolhida em termos de tudo ou nada. Está-se, pois, diante do *princípio constitucional da proporcionalidade*[17], que é da essência do Estado Democrático de Direito.

Examinando a questão no plano normativo, uma lei pode ser considerada *inconstitucional* por *violação do princípio da proporcionalidade* quando se revelar contraditória, incongruente, irrazoável ou inadequada, ou seja, quando em exercício de rigoroso sopesamento ou ponderação dos princípios, valores, bens e interesses entrelaçados ou envolvidos no caso, a lei não se mostrar adequada, necessária e apta a alcançar os fins pretendidos.

Com vistas a examinar o atendimento ao *princípio constitucional da proporcionalidade*, recorde-se que a norma questionada foi apresentada como uma possível homenagem aos princípios da duração razoável do processo e da segurança jurídica. Todavia, considerando que outros princípios igualmente sensíveis se entrelaçam na matéria – moralidade administrativa, impessoalidade, direito à probidade administrativa e indisponibilidade do interesse público, dentre outros –, a norma em questão deve ser sopesada a partir da tríplice estruturação do princípio da proporcionalidade: adequação, necessidade e proporcionalidade (correlação entre meios e fins).

Conclui-se, dessa forma, que os dispositivos normativos em análise violam o princípio da proporcionalidade, sendo, portanto, inconstitucionais.

A norma aqui questionada é *inadequada*, pois que pretende aplicar à função de controle externo incumbida ao Tribunal de Contas instituto que na verdade lhe é inaplicável. É *desnecessária*, uma vez que não é insubstituível, havendo meios outros que garantem a razoável duração do processo e a segurança jurídica. Por fim, a norma é *desproporcional*, cotejando-se os fins supostamente visados pelo legislador e meios utilizados.

Conforme já examinado, a função de controle externo atribuída pela Constituição Federal aos Tribunais de Contas, bem as como as competências e atribuições dela decorrentes, constituem um interesse de maior grandeza, um interesse público por excelência, em ordem a não se confundir com o puro interesse do Estado ou do aparelho administrativo ou da autoridade ou agente público ou ainda do indivíduo. Exatamente por isso afirmou-se naquela oportunidade que a função, as competências e atribuições confiadas ao Tribunal de Contas não estão à disposição destes atores, sendo, portanto, indisponíveis.

Despindo-se o Tribunal de Contas da sua função, a que servirá? O veto do Governador do Estado de Minas Gerais a dispositivo da Lei Complementar estadual n. 102/2008, em suas razões[18], ensaiou a resposta, qual seja, risco iminente de que o órgão se converta em mero "homologador" do instituto da prescrição em lugar de exercer a missão constitucional, o poder-dever do controle externo.

Impossível chancelar que um órgão que permeia todos os Poderes como portador ou garantidor dos valores político-constitucionais do Estado se converta em *homologador* do instituto da prescrição, sob a falsa premissa de que assim se estaria reverenciando o princípio da segurança jurídica ou a celeridade processual.

Ademais, o ato nulo não é passível de prescrição, porque dele não se originam efeitos. Eis o conteúdo e a inteligência do Enunciado n. 473 das Súmulas/STF, com argumentos suficientes para sustentar a imprescritibilidade do ato nulo, pois que, reitere-se, sendo contrário ao interesse público, não pode adquirir eficácia pelo simples decurso do tempo.

---

[16] Cf. BINEMBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 109-110.
[17] Sobre o princípio em comento, voto do Min. Gilmar Mendes, do STF, na Intervenção Federal n. 2.915.
[18] Cf. Mensagem n. 169, de 15/12/2011, do Governador do Estado de Minas Gerais, publicada no caderno 1 do "Minas Gerais", o Diário oficial do Estado.

Impresso **frente/verso**, por economia de papel e para preservar o meio ambiente

Noutro vértice ainda, o princípio da segurança jurídica e da razoável duração dos processos não podem servir de pretexto para se esvaziar o conteúdo indiscutivelmente constitucional da função de controle externo, tampouco para abençoar qualquer sorte de ineficiência ou malversação dos recursos públicos.

Assim, não pode o Tribunal de Contas ser subtraído do seu exercício ou ter este exercício obstaculizado e mitigado sob o falso argumento da segurança jurídica.

Registre-se, por fim, que os meios utilizados pelo legislador conduzem inevitavelmente à subtração do controle e à extrema tolerância para com o ato nulo. Neste sentido, em nome de uma suposta segurança jurídica ou do direito à celeridade, fulminam-se de morte valores protegidos na Constituição.

Assim, por tudo o quanto se expôs, não atendem as normas ora sob exame ao princípio constitucional da proporcionalidade, sendo, portanto, inconstitucionais também sob esse fundamento.

Deve-se registrar ainda a inconstitucionalidade de referidos dispositivos por vulneração de preceitos caros ao ordenamento jurídico. No caso vertente, a eleição dos princípios da segurança jurídica e da razoável duração dos processos – como falsa premissa para aplicação do instituto da prescrição nos Tribunais de Contas – tem como consequência imediata e irrecuperável a fulminação dos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, bem como a indisponibilidade do interesse público.

O princípio da legalidade, também compreendido na acepção mais ampla de princípio da juridicidade, é âncora do sistema jurídico, mecanismo de contenção do poder e parâmetro necessário para a formação da vontade pública. Tolerar, portanto, que o ato nulo – nulo justamente porque confronta a lei – venha a prescrever pelo decurso do tempo implicará no abalo da sustentação geral, da própria âncora do regime.

Ainda em necessário sopesamento ou ponderação, os princípios da segurança jurídica e da razoável duração do processo – ainda que fossem fundamentos válidos para a aplicação do instituto da prescrição nos Tribunais de Contas – não podem anular o princípio da impessoalidade. A magnitude de tal princípio se explica na medida em que a sua inaplicabilidade acarreta a violação de outros princípios de caráter igualmente constitucional. De referidos dispositivos legais questionados decorre que situações jurídicas análogas tenham desfechos diversos. E tal desrespeito à impessoalidade e, secundariamente, à isonomia, não pode ser tolerada em um Estado que se pretende Democrático e de Direito.

A análise de casos corriqueiros é apta a demonstrar a grave violação à Constituição Federal decorrente da aplicação do instituto da prescrição aos misteres do Tribunal de Contas.

Pense-se em um caso hipotético em que um Prefeito Municipal tenha cometido diversas irregularidades em procedimentos licitatórios, os quais foram constatados nos autos de processo de inspeção em trâmite na Corte de Contas, o qual se encontra instruído e apto para julgamento, em conformidade com o princípio do contraditório. Em virtude das irregularidades, profere-se decisão pela irregularidade dos atos, com a aplicação de multa ao gestor. Já em caso semelhante, entretanto, cujo fato ocorreu no mesmo exercício, por haver incidência da hipótese de transcurso temporal prevista no art. 110-E da Lei Complementar estadual n. 102/2008, caberia ao Tribunal de Contas reconhecer a prescrição e, então, extinguir o processo com resolução do mérito. Assim, em ambos os casos o Tribunal de Contas envidou esforços técnicos e financeiros para tornar o processo maduro para julgamento, entretanto, no segundo caso, o gestor público foi "protegido" pela prescrição.

Admitir tais situações em reverência unicamente à segurança jurídica ou à duração razoável do processo é fazer um sopesamento absolutamente desproporcional dos valores e princípios da Constituição, em ordem a anular a força normativa de outros princípios como a moralidade, a legalidade e a impessoalidade.

Se a Constituição Federal não tolera tal sorte de injustiça, tampouco a legislação infraconstitucional poderá promovê-la, sob pena de inconstitucionalidade flagrante. E, como consequência, vai-se gerar maior insegurança do que a suposta insegurança jurídica que se quisera combater, também pelo descrédito da população nas instituições de controle e nos mecanismos para coibir as situações lesivas ao erário.

Para muitos, o instituto da prescrição é instituto de cômoda solução para se enfrentar o numeroso estoque de processos nos arquivos e unidades dos Tribunais de Contas brasileiros. A solução fácil, entretanto, não é condizente com o ditame constitucional, eis que este reserva às *Cortes de Contas* um lugar necessário e indisputável no controle do Estado, *exigindo que estas correspondam com igual estatura, valendo-se da tecnologia disponível, tornando eficiente e eficaz o seu quadro funcional e a sua estrutura administrativa, em lugar de se arquivar processos alegando decurso do tempo*.

Impresso **frente/verso**, por economia de papel e para preservar o meio ambiente

Registre-se, em oportuna reiteração, que os Tribunais de Contas são essenciais à consolidação da democracia e à efetivação do direito à probidade administrativa. Compõem o complexo sistema de controles como órgãos técnicos e portadores de valores constitucionais. Existem exclusivamente para exercer a função de controle externo, fazendo-o para atender à sociedade e ao Parlamento.

Nessa seara, subtrair ou mitigar a função confiada aos Tribunais de Contas, a qual interessa ao todo social, significa tentar desmanchar com o cinzel da norma infraconstitucional o tracejado superior da Lei Fundamental.

Dessa feita, percebe-se com clareza as violações aos princípios retrocitados, razão pela qual não merecem as seguintes normas prosperar no mundo jurídico, por inconstitucionalidade: §7º do art. 76 da Constituição de Minas Gerais, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 78/2007, e do §1º do art. 19 e artigos 110-A, 110-B, 110-C, 110-D, 110-E, 110-F, 110-J e 118-A todos da Lei Complementar estadual n. 102/2008, introduzidos pela Lei Complementar estadual n. 120/2011 e pela Lei Complementar estadual n. 133/2014.

A propósito, a inconstitucionalidade material, por violação do dever de controle externo, do princípio da impessoalidade e do princípio da proporcionalidade – gravames profundos –, bem como da simetria constitucional, soma-se a outra de igual quilate danoso, a inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa.

Com base no exposto, pode-se afirmar que, em face da afronta a diversas normas constitucionais e administrativas, não se revela possível aplicar o instituto da prescrição ao processo em comento.

Como dito inicialmente, afastada a aplicabilidade do instituto da prescrição no âmbito das Cortes de Contas, as alternativas que se apresentam a esses Tribunais na gestão do seu acervo processual, visando ao atendimento dos princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração dos processos, devem, necessariamente, passar pela *racionalização*, com técnicas de análise processual, planejamento e otimização, medidas essas que não afastam a análise do caso concreto.

2 Mérito

A unidade técnica deste Tribunal, no relatório de inspeção de f. 08/39, apurou a existência de diversas irregularidades e de dano ao erário.

Ocorre que, após a apresentação de defesa às f. f. 1.852/1.906 e f. 1.913, a unidade técnica desta Corte, no estudo realizado às f. 1919/1920v., limitou-se a analisar os apontamentos causadores de dano ao erário, o qual restou mantido.

Portanto, deve a unidade técnica deste Tribunal realizar novo estudo em que analise as demais irregularidades.

Além disso, com base nos fundamentos trazidos pela unidade técnica desta Corte, o dano ao erário já apurado deve ser ressarcido.

III CONCLUSÃO

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pelo ressarcimento ao erário do valor apurado como dano, bem como pela realização das diligências mencionadas na fundamentação desta manifestação.

Belo Horizonte, 11 de agosto de 2015.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público / TCE-MG

Impresso **frente/verso**, por economia de papel e para preservar o meio ambiente