

PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL N. 785386

Órgão: Câmara Municipal de Várzea da Palma, 2008

Parte(s): Elder Monteiro de Moraes

Procurador(es) constituído(s): Marcelo Souza Teixeira – OAB/MG 120730 e outros

MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro José Alves Viana

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL – CÂMARA MUNICIPAL – PRELIMINAR – SEGURANÇA JURÍDICA – PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS – NÃO OCORRÊNCIA – MÉRITO – REMUNERAÇÃO IRREGULAR DE AGENTES POLÍTICOS – DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO – CONTAS JULGADAS IRREGULARES – APLICAÇÃO DE MULTA.

1) Não há que se falar em ofensa à segurança jurídica, especialmente se considerarmos que, antes da entrada em vigor da Lei Complementar n. 133/14, esta Corte adotava o prazo de 10 (dez) anos para aplicar a prescrição intercorrente, conforme se observa na decisão proferida pelo Tribunal Pleno em Sessão de 21/08/2013, nos autos de Recurso Ordinário n. 781234.

2) Os fatos analisados remontam ao exercício de 2008 tendo o prazo prescricional sido interrompido em 17/04/2009, com a autuação da Prestação de Contas Municipal. Retomada a contagem do prazo prescricional, a partir da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição (17/04/2009), transcorreram-se menos de 08 anos sem que fosse proferida a primeira decisão de mérito recorrível, não restando, portanto, configurada a hipótese de prescrição da pretensão punitiva desta Corte inserta no inciso II do art. 118-A da LC n. 133/2014.

3) É irregular o procedimento do gestor ao ordenar despesas superiores ao limite percentual do subsídio dos Deputados Estaduais nos exercícios de 2007 e 2008, contrariando o disposto no inciso VI do art. 29 da Constituição da República.

4) Contas julgadas irregulares.

5) Aplicação de multa.

6) Ressarcimento ao erário.

Primeira Câmara – 33ª Sessão Ordinária – 28/10/2014

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

I – RELATÓRIO

Tratam os autos da Prestação de Contas da Câmara Municipal de Várzea da Palma relativa ao exercício de 2008.

À vista das falhas apontadas pelo órgão técnico, em seu estudo inicial de fls. 03 a 33, foi determinada abertura de vista ao responsável legal à época, para que se manifestasse (fl. 34).

O Sr. Elder Monteiro de Moraes, por meio de procurador legalmente constituído, apresentou documentos e justificativas às fls. 37 a 45, submetidos ao reexame técnico às fls. 47 a 51.

O Ministério Público de Contas pronunciou-se, às fls. 52 a 59, pela aplicação do prazo prescricional de cinco anos e extinção do processo sob análise com resolução de mérito, nos termos do art. 110-E e 110-F da Lei Complementar nº 102/2008 e promovido o seu arquivamento.

É, em síntese, o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Prejudicial de Mérito

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em seu parecer de fls. 52/59, opinou pela prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas, nos termos do artigo 110-E da Lei Complementar nº 102/2008, considerando o transcurso de mais de 05 (cinco) anos desde a ocorrência da primeira causa interruptiva prevista no artigo 110-C, §1º, inciso II, do referido diploma legal.

De acordo com o Órgão Ministerial, a regra do prazo prescricional de 08 (oito) anos para os processos autuados até 15/12/2011, estabelecida no artigo 118-A, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 133/2014, é inconstitucional e fere o princípio da segurança jurídica.

Entende que, “por tratar-se de regra de lei administrativa com natureza penal em sentido amplo”, o novo mandamento contido no artigo 118-A da Lei Complementar nº 102/2008 não pode ser aplicado de forma a retroagir seus efeitos, “sob pena de prejudicar o polo passivo nos processos que tramitam no Tribunal de Contas do Estado de Minas Geras”.

Para fundamentar seu posicionamento, o *Parquet* de Contas suscita a inconstitucionalidade da norma contida no art. 118-A da Lei Orgânica do Tribunal, alegando que o dispositivo, incluído pela Lei Complementar nº 133/14, ao prever a aplicação retroativa das normas de prescrição viola a segurança jurídica e afronta o art. 5º, XL, da Constituição, segundo o qual os efeitos da lei só poderão retroagir para atingir situações pretéritas se forem para beneficiar o réu.

A fim de clarear as ponderações apresentadas pelo Órgão Ministerial é necessário apresentar breve histórico acerca do panorama normativo relativo à prescrição no âmbito desta Corte.

Primeiramente, há que se ressaltar que até 15/12/11 não havia regramento específico para a aplicação do instituto da prescrição neste Tribunal.

Com o advento da Lei Complementar nº 120/11, entretanto, foi determinada, expressamente, a aplicação da prescrição às ações de fiscalização desta Corte, com a previsão de duas hipóteses de perda da pretensão punitiva pelo Tribunal. Na primeira, contar-se-iam 05 anos desde a ocorrência dos fatos até a primeira causa interruptiva da prescrição (art. 110-E) e a segunda estaria configurada com a paralisação da tramitação processual do feito, em um mesmo setor, por igual prazo (art. 110-F).

Ressalte-se que, quando da aprovação da Lei Complementar nº 120/11, a redação proposta para o art. 110-G, que previa o prazo prescricional a ser considerado entre a ocorrência da primeira causa interruptiva e o trânsito em julgado da decisão no processo foi vetada pelo Governador, permanecendo a lacuna legislativa relativa à prescrição intercorrente.

O Ministério Público de Contas optou, então, naquele momento, por reconhecer o prazo quinquenal para a prescrição intercorrente, desde que decorridos mais de 05 (cinco) anos da causa interruptiva sem decisão definitiva do processo. Esse não foi, entretanto, o entendimento consagrado no âmbito desta Corte.

A Lei Complementar nº 133/14, a fim de sanar a lacuna então existente no ordenamento, estabeleceu como regra a aplicação do prazo de prescrição quinquenal contado desde a ocorrência do fato (art. 110-E), desde a ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição (art. 110-F, inciso I) ou, ainda, desde a data da primeira decisão de mérito recorrível (art. 110-F, inciso II). As duas hipóteses de prescrição previstas na lei anterior foram mantidas, com prazos idênticos.

Contudo, para os processos autuados até 15/12/11, o art. 118-A da Lei Orgânica estabeleceu regra de transição, mantendo em 05 (cinco) anos o prazo da prescrição inicial e da prescrição inercial, e fixando em 08 (oito) anos o prazo da prescrição intercorrente. Estabeleceu, ainda, em 05 (cinco) anos o prazo de prescrição do recurso.

Esclarecidas essas questões, não há que se falar em ofensa à segurança jurídica, especialmente se considerarmos que antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 133/14 esta Corte adotava o prazo de 10 (dez) anos para aplicar a prescrição intercorrente, conforme se observa na decisão proferida pelo Tribunal Pleno em Sessão de 21/08/2013, nos autos de Recurso Ordinário nº 781234, de Relatoria do Conselheiro Mauri Torres:

Destarte, entendo que a aplicação do instituto da prescrição aos julgados proferidos pela Corte de Contas mineira, além de corolário do

princípio da segurança jurídica, base do ordenamento jurídico pátrio, decorre do imperativo insculpido no § 7º do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, atualmente regulamentado, ao menos em parte, por meio da já citada LC n. 120/2011, que alterou a Lei Orgânica deste Tribunal, LC n. 102/2008.

Nessa toada, pontuo, desde logo, que o meu atual entendimento parte do pressuposto de que, como a regra que deflui de nosso ordenamento jurídico é prescritibilidade, a ausência de parâmetros legais para definir a ocorrência da prescrição intercorrente entre o marco interruptivo e a decisão de mérito não tem o condão de afastar a incidência também desta hipótese prescricional, haja vista que tem sede constitucional a proeminência do princípio da segurança jurídica.

Consoante se depreende do trecho do artigo acima citado, no anterior cenário de ausência total de marcos normativos específicos sobre a prescrição no âmbito desta Casa, minha convicção era firme no sentido de que o prazo prescricional quinquenal se revelava mais adequado para ser aplicado supletivamente por esta Corte de Contas, uma vez que o exercício de sua pretensão punitiva se desenvolve no contexto normativo mais próximo do Direito Público, cuja regra é a ocorrência da prescrição em cinco anos.

Apenas no que tange à adoção do lapso temporal de cinco anos como prazo de prescrição, meu entendimento calcava-se, outrossim, no posicionamento do Superior Tribunal de Justiça – STJ, conforme precedentes supra-elencados, que, apesar de tratarem somente de prescrição inicial, o que já se encontra regulamentado no âmbito desta Corte de Contas, indicavam analogicamente um parâmetro temporal para a matéria. Dentre esses precedentes, destaca-se a decisão desse Tribunal Superior no EREsp n. 662844-SP, da Relatoria do Min. Hamilton Carvalhido, proferida pela Primeira Seção no dia 13/12/2010, cuja conclusão é de que também prescrevem em cinco anos a pretensão relativa à restituição de dano ao erário não decorrente de ato de improbidade administrativa. Nesses mesmos termos, meu entendimento também se respaldava em precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais¹.

Partindo dessa perspectiva, a base de meu posicionamento anterior se fundava no fato de que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais não podia ignorar essa tendência atual da jurisprudência nacional e mineira, negando a aplicabilidade das normas sobre prescrição de sua pretensão punitiva nos processos de sua jurisdição, sob o argumento de que não havia normas específicas. Isso porque, nesse caso, cabe ao intérprete empreender esforços hermenêuticos considerando todo o sistema normativo e não se furtar à aplicação de um instituto jurídico tão relevante para a estabilização das relações sociais e jurídicas.

Importa repisar que o § 7º do art. 76 da Constituição Estadual de 1989 preceitua que a observância do instituto da prescrição pelo Tribunal de

¹ Apelação Cível nº 1.0701.08.242873-4/001, Rel. Des. Alberto Vilas Boas, 1ª Câmara Cível, DJ 19/04/2011, publicação 10/06/2011; e Apelação Cível nº 1.0439.02.005987-9/001, Rel. Des. Alberto Vilas Boas, 1ª Câmara Cível, DJ 23/08/2011, publicação 23/09/2011.

Contas se dará “*nos termos da legislação em vigor*”, mas, conforme exposto alhures, a LC n. 120/2011 não disciplina especificamente a prescrição intercorrente entre a causa interruptiva e a data da decisão de mérito.

Nas hipóteses de lacuna normativa o art. 379 da Lei Orgânica desta Corte remete o operador do Direito à aplicação supletiva da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e, no que couber, do Código de Processo Civil, do Código de Processo Penal e da Lei Estadual nº 14.184/2002.

Estabelecido esse leque normativo supletivo, insta identificar quais normas se revelam mais adequadas para integrarem o sistema processual adotado por este Tribunal no que toca à ausência de previsão legal específica para a aplicação da prescrição intercorrente ora examinada. Isso, por óbvio, sem perder de foco a lógica inercial que sustenta o instituto da prescrição, tampouco a necessária congruência lógica que deve permear a interpretação adotada pelo aplicador do Direito, considerando todo o arcabouço normativo que se apresenta para a regência do caso concreto.

Nesse cenário, apesar de eu entender que a atuação deste Tribunal na aplicação de multa aos gestores públicos se aproxima mais das normas de Direito Público, consoante se afere do artigo de minha autoria previamente transcrito, penso que a adoção do prazo prescricional quinquenal para a contagem da prescrição intercorrente entre a data do marco interruptivo e a decisão de mérito não se sustenta na atual configuração do sistema de normas que regulam a prescrição da pretensão punitiva desta Corte, sobretudo considerando o disposto no art. 110-F, inserido na LC n. 102/2008 por meio da LC n. 120/2011.

Ora, se há expressa previsão legal no art. 110-F de que “*a pretensão punitiva do Tribunal de Contas prescreverá quando a paralisação da tramitação processual do feito, em um setor, ultrapasse o período de cinco anos*” (destaquei), revela-se inconsistente a defesa da prescrição em igual período contado entre o marco interruptivo e a decisão de mérito.

Nessa esteira, após refletir sobre as regras trazidas pela LC n. 120/2011, considerando que não mais se justifica o prazo de cinco anos para a prescrição intercorrente sob exame e que a ausência de regra específica não pode implicar pura e simplesmente a imprescritibilidade, posto que afrontaria o princípio constitucional da segurança jurídica, entendo ser inafastável o amadurecimento de meu posicionamento no sentido de adotar a prescrição decenal nessa hipótese, com base no art. 205 do Código Civil.

Afasto, assim, a inconstitucionalidade do disposto no art. 118-A da Lei Orgânica do Tribunal.

Esse entendimento também foi apresentado pelo Conselheiro Cláudio Terrão no Recurso Ordinário nº 838834, aprovado à unanimidade na Sessão do Pleno de 13/08/2014.

No presente caso, os fatos analisados remontam ao exercício de 2008 (no caso de prestação de contas municipal a data da ocorrência dos fatos corresponde ao encerramento do exercício, 31/12/2008), tendo o prazo prescricional sido interrompido em 17/04/2009, com a autuação da Prestação de Contas Municipal, conforme “Relatório de Dados do Processo” emitido pelo Sistema Gerencial de Administração de Processos – SGAP, ora anexado à fl. 70, nos termos do inciso I do art. 110-C da Lei Orgânica.

Retomada a contagem do prazo prescricional, a partir da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição (17/04/2009), transcorreram-se menos de 08 anos sem que fosse proferida a primeira decisão de mérito recorrível, não restando, portanto, configurada a hipótese de prescrição da pretensão punitiva desta Corte inserta no inciso II do art. 118-A da LC nº 133/2014.

Do mesmo modo, verifica-se a não incidência da hipótese prevista no parágrafo único do art. 118-A da Lei Orgânica, uma vez que o processo não ficou paralisado em um único setor por mais de 05 anos.

Pelo exposto, a manifestação ministerial pela aplicação da prescrição da pretensão punitiva não merece acolhida, tendo em vista não estar presente nenhuma das hipóteses de prescrição prevista na Lei Orgânica deste Tribunal.

II.2 – MÉRITO

Considerando a decisão deste Tribunal consubstanciada na Súmula nº 99, publicada em 13/12/2000, e com base na Ordem de Serviço nº 19/2013 atualizada pela OS nº 05/2014, elaborada de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Instrução Normativa nº 14/2011, cujo escopo pautou-se nos critérios de materialidade, relevância e risco, para fins de julgamento das contas em epígrafe, destaco a seguir:

Dispositivo	Exigido	Apurado
1. Despesa com Folha de Pagamento (fl. 23)	Máximo de 70% da sua Receita (§ 1º do art. 29- A da CR/88)	51,82%
2. Total da Despesa com a Remuneração dos Vereadores (fl. 24)	Máximo de 5% da receita arrecadada no exercício, excluídas as com destinação específica (inciso VII do art. 29 da CR/88)	1,14%

3. Despesa Total com Pessoal (fl. 24)	Máximo de 6% da Receita Corrente Líquida (art. 20, III, “a” da LC 101/2000)	2,16%
4. Remuneração dos Agentes Políticos	Vide considerações às fls. 65 a 68.	
5. Órgão de Controle Interno (fl. 30)	Relatório Anual	Atendido

Registro que foram atendidas as exigências constitucionais e legais retro especificadas, exceto o item 4, a seguir abordado.

Item 4 – Remuneração dos Agentes Políticos

Informa o órgão técnico, à fl. 31, que os subsídios recebidos pelo Presidente da Câmara nos exercícios de 2007 e 2008 foram superiores ao limite percentual do subsídio dos Deputados Estaduais, conforme Demonstrativos constantes às fls. 32 e 26, respectivamente, contrariando o disposto no inciso VI do art. 29 da Constituição da República.

Em sede de defesa, às fls. 37 a 39, alega o gestor que esta situação “(...) já sofreu fiscalização por parte do Ministério Público do Estado de Minas Gerais – 1ª Promotoria de Justiça de Várzea da Palma/MG Curadoria do Patrimônio Público”, tendo sido firmado um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC objetivando a regularização desta situação por meio da aprovação de uma lei contemplando os subsídios dos agentes políticos dentro do limite constitucional previsto no citado dispositivo. Informa que os Vereadores já atenderam a esta determinação, razão pela qual entendem que “(...) esta situação foi devidamente reparada, não havendo mais irregularidades quanto ao pagamento dos subsídios aos Vereadores do Município de Várzea da Palma (...)” e encaminha o referido TAC, às fls. 41 a 45.

Em sede de reexame, às fls. 47 a 51, o órgão técnico entende que “(...) mesmo tendo passado a observar os limites após o Termo de Ajustamento de Conduta, os valores recebidos a maior pelo Presidente da Câmara anteriores ao Termo firmado devem ser ressarcidos aos cofres públicos.” (destaquei). E, informa, ainda, que este gestor também foi Presidente da Câmara no exercício de 2007, tendo sido apurado um recebimento a maior de R\$53.111,81 relativo aos seus subsídios, conforme Quadro Demonstrativo constante à fl. 49. Assim, conclui pela devolução, aos cofres públicos, dos valores recebidos indevidamente nos

exercícios de 2007 e 2008, os quais foram atualizados até 30/06/2014 por meio dos Demonstrativos constantes à fl. 51, sendo apurado os montantes de R\$79.752,21 e R\$77.742,24, respectivamente.

Compulsando os autos, às fls. 41 a 45, verifico que o referido TAC foi firmado com o Ministério Público do Estado de Minas Gerais em 11 de maio de 2010, não tendo o condão, portanto, de regularizar as impropriedades apuradas nos exercícios anteriores, mas tão somente de evitar que a situação irregular se perpetrasse, em flagrante desrespeito às normas constitucionais vigentes.

Neste sentido, adoto o estudo técnico como razão de decidir, registrando que a inclusão do recebimento a maior apurado no exercício de 2007 nos presente autos decorreu da aplicação do disposto no art. 2º da Ordem de Serviço nº 19/2013 atualizada pela OS nº 05/2014, *verbis*:

Art. 2º A obrigação de ressarcimento dos valores recebidos a maior durante a legislatura, em decorrência das irregularidades constatadas conforme o escopo definido no art. 1º, será apurada:

- I – no processo de prestação de contas, em caso de devolução de valores recebidos a maior somente pelo Presidente da Câmara, no exercício, e
- II – no processo de prestação de contas do último ano da legislatura, em caso de devolução de valores recebidos a maior pelo mesmo Presidente da Câmara no exercício analisado e nos exercícios anteriores.

Registro que, em consulta aos arquivos disponibilizados no SGAP relativos à Prestação de Contas de 2007 protocolizada sob o nº 748516, verifico que esta foi apreciada em Sessão da Segunda Câmara de 14/08/2014, conforme “Relatório de Dados do Processo” ora anexado à fl. 71, constando do voto do Relator a seguinte observação:

Compulsando os autos, verifico que o Órgão Técnico, segundo demonstrativos e relatório às fls. 16/20, apurou recebimento irregular por parte do Presidente da Câmara no exercício, cujo ressarcimento será apreciado no bojo da prestação de contas do exercício de 2008, tendo em vista que o responsável presidiu o legislativo nos exercícios de 2007 e 2008. (destaquei).

Isto posto, considero irregular o procedimento do gestor ao ordenar despesas superiores ao limite percentual do subsídio dos Deputados Estaduais nos exercícios de 2007 e 2008, contrariando o disposto no inciso VI do art. 29 da Constituição da República.

III – CONCLUSÃO

Rejeitada a preliminar, no mérito, constatado o ordenamento de despesas relativas ao pagamento de subsídios ao Presidente da Câmara em valores superiores ao limite percentual do subsídio dos Deputados Estaduais, nos termos da fundamentação, com fulcro no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008 c/c art.250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, julgo irregulares as contas relativas ao exercício de 2008, prestadas pelo Sr. Elder Monteiro de Moraes, gestor da Câmara Municipal de Várzea da Palma e, com base no art. 85, inciso II, da Lei Complementar nº 102/2008, aplico-lhe multa no valor total de R\$2.000,00 (dois mil reais).

Determino, ainda, com fulcro no disposto no art. 316 do Regimento Interno desta Corte, o ressarcimento ao erário dos valores recebidos a maior pelo Presidente da Câmara nos exercícios de 2007 e 2008, nos montantes atualizados até 30/06/2014 de R\$79.752,21 e R\$77.742,24, respectivamente, conforme disposto no art. 2º da Ordem de Serviço nº 19/2013 atualizada pela OS nº 05/2014.

Registro que a presente manifestação desta Corte não impede a apreciação futura de atos de ordenamento de despesa do mesmo exercício, em virtude de denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias.

Cumpridas as disposições regimentais, e, findos os procedimentos previstos, arquivem-se os autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do relator e da ata de julgamento, preliminarmente, em rejeitar a preliminar arguida pelo Ministério Público de Contas; e, no mérito, constatado o ordenamento de despesas relativas ao pagamento de subsídios ao Presidente da Câmara em valores superiores ao limite percentual do subsídio dos Deputados Estaduais, nos termos da fundamentação, com fulcro no art. 48, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008 c/c art.250, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em julgar irregulares as contas relativas ao exercício de 2008, prestadas pelo Sr. Elder Monteiro de Moraes, gestor da Câmara Municipal de Várzea da Palma; e, com base no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, aplicam-lhe multa no valor total de R\$2.000,00 (dois mil reais), determinando-lhe, com fulcro no disposto no art. 316 do Regimento Interno

desta Corte, o ressarcimento ao erário dos valores recebidos a maior pelo Presidente da Câmara nos exercícios de 2007 e 2008, nos montantes atualizados até 30/06/2014 de R\$79.752,21 (setenta e nove mil setecentos e cinquenta e dois reais e vinte e um centavos) e R\$77.742,24 (setenta e sete mil setecentos e quarenta e dois reais e vinte e quatro centavos), respectivamente, conforme disposto no art. 2º da Ordem de Serviço n. 19/2013 atualizada pela OS n. 05/2014. Registram que a presente manifestação desta Corte não impede a apreciação futura de atos de ordenamento de despesa do mesmo exercício, em virtude de denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias. Cumpridas as disposições regimentais, e, findos os procedimentos previstos, arquivem-se os autos.

Votaram, na oportunidade, o Conselheiro em Substituição Licurgo Mourão e o Conselheiro Presidente Sebastião Helvecio. Declarada a suspeição do Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à Sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de outubro de 2014.

SEBASTIÃO HELVECIO
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(Assinado eletronicamente)

ATS/MGM

CERTIDÃO

Certifico que o Diário Oficial de Contas de ___/___/_____ publicou a Súmula do Acórdão supra para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

Coordenadoria de Taquigrafia e Acórdão