

Processo: 1015473
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Representados: Alessandro Luiz Bonifácio, Nélio Aurélio de Souza, Gilson Antônio Marques, Flávio de Almeida, André Luiz Vieira da Silva, Silvanio Aguiar Silva, Maria Ângela Dias Lima Pereira, Leci Alves Campos, José Geraldo Guedes, Fausto Niquini Ferreira
Órgão: Câmara Municipal de Nova Lima
MPTC: Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 11/4/2023

DENÚNCIA. CÂMARA MUNICIPAL. VERBAS INDENIZATÓRIAS. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA E CHEFIA DE GABINETE. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA E RESSARCITÓRIA DO TRIBUNAL. RECONHECIMENTO. RECOMENDAÇÃO AO CONTROLE INTERNO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM JULGAMENTO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. O transcurso de prazo superior a cinco anos entre os fatos denunciados e o despacho que determinou a autuação do processo como representação enseja o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal, nos termos dos arts. 110-E e 110-C, V, da Lei Orgânica.
2. Nos termos da recente alteração promovida na jurisprudência desta Casa, por meio do acórdão proferido no Recurso Ordinário n. 1066476, a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal na apreciação do tema de repercussão geral n. 899 faz com que se torne prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário exercida pelo Tribunal de Contas, aplicando-se, enquanto não houver previsão específica em lei, os mesmos prazos estabelecidos para a prescrição da pretensão punitiva desta Casa.
3. Transcorrido o prazo de cinco anos entre os fatos denunciados e o despacho que determinou a autuação do processo como representação, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória desta Corte, nos termos do art. 110-E e 110-C, V, da Lei Orgânica.
4. O controle interno de Câmara Municipal deve certificar-se que as indenizações concedidas aos vereadores digam respeito, comprovadamente, a atividades exercidas em funções da vereança e de acordo com o interesse público, fiscalizando cada prestação de contas apresentada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte, porquanto decorridos mais de 5 (cinco) anos desde o despacho que determinou a autuação deste processo até a prolação da primeira decisão de mérito

recorrível, extinguindo-se o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 182-K do RITCEMG;

- II) recomendar ao controle interno da Câmara Municipal que verifique se as prestações de contas dos vereadores relativas a verbas indenizatórias são suficientes para a evidenciação do interesse público em cada gasto, por meio do relatório respectivo a respeito da sua destinação e finalidade;
- III) determinar que seja comunicada a Superintendência de Controle Externo, nos termos do art. 24, V, da Resolução Delegada n. 2/2023 desta Corte, acerca da presente decisão e sobre a necessidade de consideração dos fatos observados nestes autos para fins de composição da matriz de risco do Tribunal;
- IV) determinar a intimação das partes, na forma do art. 166, II, § 1º, I, do RITCEMG;
- V) determinar, ultimadas as providências cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de abril de 2023.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado digitalmente)

SEGUNDA CÂMARA – 11/4/2023

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação movida pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em face dos vereadores da Câmara Municipal de Nova Lima, Sr. Alessandro Luiz Bonifácio, Sr. Nélio Aurélio de Souza, Sr. Gilson Antônio Marques, Sr. Flávio de Almeida, Sr. André Luiz Vieira da Silva, Sr. Silvanio Aguiar Silva, Sr. Maria Ângela Dias Lima Pereira, Sr. Leci Alves Campos, Sr. José Geraldo Guedes e Sr. Fausto Niquini Ferreira, em função das conclusões alcançadas a partir do Procedimento Administrativo Investigatório nº 40/2013 iniciado pelo *Parquet* a fim de apurar possíveis irregularidades referentes ao uso de verbas indenizatórias pelos edis no exercício de 2013, “bem como a contratação de Assessores e Chefes de Gabinete, conforme notícias veiculadas no jornal *O Tempo*”.

Os autos digitalizados constam das Peças nº 7/23 do Sistema de Administração e Gestão de Processos (SGAP).

A peça da representação consta das fls. 1/14 do documento de Peça nº 7 e veio acompanhada dos documentos constantes da fl. 15 da Peça nº 7 à fl. 1.981 da Peça nº 16.

Após realizado o relatório de triagem visto às fls. 1.982/1.983, à fl. 1.984 foi emitido o despacho da Presidência desta casa, em 05/07/2017, recebendo a documentação como representação e determinando sua distribuição.

Conforme certidão de fl. 1.985, datada de 11/07/2017, os autos foram distribuídos à minha relatoria.

Em 19/07/2017, despachei encaminhando os autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para análise dos documentos apresentados, pelo que a Unidade Técnica, à fl. 1.987, entendeu pela necessidade da realização de diligências para complementação da instrução processual, conforme manifestação expedida em 24/04/2019.

Exarei despacho, então, em 01/10/2019, constante da fl. 1.988/1.988-v., determinando a intimação dos responsáveis mencionados pela Unidade Técnica para que encaminhassem ao Tribunal a documentação requerida.

Os respectivos ofícios e avisos de recebimento constam das fls. 1.989/1.992-v., após os quais foram encaminhados os documentos de fl. 1.994 da Peça nº 16 à fl. 3.178 da Peça nº 22.

Certificada a manifestação dos intimados à fl. 3.180 em 25/11/2019, despachei à fl. 3.182 concedendo vista dos autos ao requerente, Sr. Fausto Niquini Ferreira, sendo, todavia, que ele não compareceu para a extração de cópias, conforme certidão de fl. 3.185.

Assim sendo, despachei à fl. 3.187 encaminhando os autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, em 17/02/2020, para que procedesse à “análise circunstanciada dos fatos representados pelo *Parquet*, no item 4 da petição inicial, utilizando acessoriamente os bancos de dados internos e externos disponíveis neste Tribunal, notadamente, do CAPMG”.

Foi, então, elaborado o relatório técnico de Peça nº 24, anexado ao SGAP em 24/07/2020, no qual a Unidade Técnica aduziu que “não foi possível análise conclusiva”, pelo que entendeu ser necessária a intimação do então Presidente da Câmara, Sr. Fausto Niquini Ferreira, para que apresentasse “cópias dos contratos dos funcionários listados às fls. 1946/1947”.

Despachei à Peça nº 26, em 13/08/2020, renovando a intimação do ex-gestor para a apresentação da documentação requerida pela Unidade Técnica, no prazo de 30 (trinta) dias, cominando-lhe multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) pelo não cumprimento da diligência.

Conforme ofício e aviso de recebimento de Peças nº 27/28, renovou-se a intimação do ex-gestor, o qual, todavia, não se manifestou nos autos, conforme certidão de Peça nº 29, datada de 03/12/2020.

Assim, à Peça nº 30, em 20/01/2021, determinei nova intimação do gestor para apresentação dos documentos, sob pena de aplicação de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Regularmente intimado, conforme ofício e aviso de recebimento de Peças nº 31/32, o ex-gestor não se manifestou, conforme certidões de não manifestação vistas às Peças nº 33 e 35, datadas, respectivamente, de 22/07/2021 e 05/08/2021.

Diante disso, proferi voto constante da Peça nº 37 em sessão do dia 30/09/2021, aplicando multa no valor supramencionado ao ex-gestor e determinando a formação de autos apartados para sua cobrança. Determinou-se, ainda, a intimação do então ocupante da Presidência da Câmara para a intimação da documentação solicitada, sob pena de aplicação de multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Publicada a decisão, conforme certidão de Peça nº 40, manifestou-se o Sr. Anísio Clemente Filho, que então ocupava o cargo de Presidente da Câmara Municipal, enviando a documentação faltante ora requisitada ao ex-gestor, conforme documentos de Peças nº 44/45, inseridas no SGAP em 24/11/2021. Certificou-se a manifestação do gestor à Peça nº 46, em 24/11/2021.

Despachei, então, à Peça nº 47, encaminhando os autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para análise, pelo que foi elaborado o relatório técnico de Peça nº 48, em que a Unidade Técnica sugeriu o sobrestamento do feito, em função da instauração do Incidente de Inconstitucionalidade nº 1101548, que se referia à apreciação da constitucionalidade da Resolução nº 120/2013, da Câmara Municipal de Nova Lima, a qual diz respeito ao pagamento de verbas indenizatórias, objeto destes autos.

Encaminhei os autos ao *Parquet* para emissão de parecer à Peça nº 50 em 17/01/2022, opinando, então, o Órgão Ministerial pelo sobrestamento do processo, em função das razões expostas pela Unidade Técnica, e, ainda, no sentido de que fosse observado o disposto no art. 313, § 4º, do Código de Processo Civil (CPC), em relação ao sobrestamento dos autos.

Em que pese ter elaborado voto, cujo relatório consta da Peça nº 52, e que constaria da Peça nº 53, despachei à Peça nº 54 determinando a sua indisponibilização, uma vez que, conforme esclarecido no despacho de Peça nº 55, datado de 13/07/2022, o incidente de inconstitucionalidade em questão já havia sido apreciado em sessão de 06/04/2022 e já havia, inclusive, transcorrido o prazo recursal, que se consumou em 17/05/2022. Determinei, então, novamente o encaminhamento do feito à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para elaboração de sua manifestação, após a qual determinei o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão, frisando a necessidade de tratamento, com urgência, da matéria, em função da iminência da consumação do prazo prescricional.

Em 02/08/2022, foi anexado ao SGAP a análise da 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, vista à Peça nº 56, em que a Unidade Técnica entendeu pela citação dos responsáveis. Entendeu, ainda, que haveria suspensão do prazo prescricional pelo prazo de 92 (noventa e dois) dias, em função das sucessivas diligências realizadas na instrução processual, pelo que se daria por consumada a prescrição em 05/10/2022.

A Coordenadoria de Fiscalização de Atos de pessoal emitiu sua manifestação em 01/12/2022, entendendo pela impossibilidade de emissão de análise conclusiva com a documentação constante dos autos, conforme se vê na Peça nº 58.

Despachei à Peça nº 59 encaminhando os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, pelo que o *Parquet* opinou pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e ressarcitória do Tribunal, bem como pela emissão de recomendação ao controle interno do Município e pela instauração de procedimento de monitoramento, conforme o art. 291, II, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte.

Vieram conclusos os autos.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Prejudicial de Mérito. Prescrição

Conforme relatado, a Unidade Técnica entendeu que o prazo prescricional se consumaria nestes autos a partir de 05/10/2022, bem como o *Parquet*, em seu parecer final, opinou pelo reconhecimento da prescrição punitiva e ressarcitória deste Tribunal. Passo, dessa feita, a analisar ambos os institutos e sua aplicação a estes autos.

Inicialmente, importante registrar os dispositivos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas que versam acerca da prescrição:

Art. 182-A. A prescrição e a decadência são institutos de ordem pública, alcançando as ações de fiscalização do Tribunal.

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 ou requerimento do responsável ou interessado.

[...]

Art. 182-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;

II – autuação do feito no Tribunal, nos casos de prestação e tomada de contas;

III – autuação de feito no Tribunal em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas especial pelo Tribunal;

V – despacho que receber denúncia ou representação;

VI – citação válida;

VII – decisão de mérito recorrível.

[...]

Art. 182-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Art. 182-F. A contagem do prazo a que se refere o art. 182-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando ocorrer causa interruptiva da prescrição, entre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 182-C;

II – quando for prolatada a primeira decisão de mérito recorrível, nos termos do inciso VII do art. 182-C.

O Tribunal vem reconhecendo a prescrição, seja a da pretensão punitiva desta Corte de Contas, em relação às condutas puníveis com sanção pecuniária, seja a da pretensão ressarcitória.

No que tange ao ressarcimento, ressalto que o Tribunal Pleno desta Corte, em 28/04/2021, por maioria de seus pares, fixou o entendimento de que é prescritível a determinação de ressarcimento por parte desta Corte em processos em que sejam identificados eventuais danos ao erário.

O posicionamento derivou de interpretação do Tema 899 do Supremo Tribunal Federal (STF), apresentada pelo Conselheiro Cláudio Terrão, no Recurso Ordinário nº 1.066.476, que, a princípio, entendeu pela prescritibilidade da pretensão ressarcitória fundada em decisão dos Tribunais de Contas, as quais, nos termos do artigo 71, § 3º, da CR/88, possuem força de título executivo extrajudicial, formado para permitir o acesso direto à via executiva e, conseqüentemente, proporcionar o ressarcimento aos cofres públicos.

Importante lembrar, entretanto, que, no supracitado tema de repercussão geral, foram opostos embargos de declaração visando a dirimir obscuridade acerca do alcance do entendimento ali firmado, buscando esclarecer se a prescrição da pretensão ressarcitória alcançaria somente a fase de execução dos títulos executivos extrajudiciais emanados das decisões do Tribunal de Contas, ou se tal entendimento também seria extensível à fase de apreciação dos processos em trâmite nas Cortes de Contas.

Em sessão virtual, realizada entre os dias 13/08/2021 e 20/08/2021, a Suprema Corte, por maioria de seus Membros, rejeitou os referidos embargos declaratórios opostos ao RE 636.886, nos termos do voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes, tendo sido vencidos os Ministros Roberto Barroso e Edson Fachin.

Debruçando-me sobre os fundamentos do referido voto vencedor, observo que, ao apreciar eventual contradição referente à fase de aplicação do prazo prescricional de execução dos títulos executivos oriundos das decisões proferidas pelas Cortes de Contas, o colegiado do STF reforçou uma específica linha de raciocínio, da qual destaco os seguintes trechos:

[...]

Do mesmo modo, não há qualquer contradição a ser sanada no aresto embargado no que tange à fase de aplicação do prazo prescricional.

Ao referir-me ao procedimento administrativo no âmbito da Corte de Contas, realizado com o fito de apurar a eventual ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, e que culmina com a imputação de débito ao responsável, procurei demonstrar as razões pelas quais é inaplicável a este processo o Tema 897, em que assentada a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso.

[...]

Os argumentos acima elencados conduzem à conclusão no sentido de que a pretensão executória de título executivo proveniente de decisão do TCU da qual resulte imputação de débito ou multa é prescritível; e, portanto, a ela se aplica o prazo prescricional da Lei de Execução Fiscal.

Nenhuma consideração houve acerca do prazo para constituição do título executivo, até porque esse não era o objeto da questão cuja repercussão geral foi reconhecida no Tema 899, que ficou adstrito, como sobejamente já apontado, à fase posterior à formação do título (grifo nosso)

Reitere-se: Após a conclusão da tomada de contas, com a apuração do débito imputado ao jurisdicionado, a decisão do TCU formalizada em acórdão terá eficácia de título executivo e será executada conforme o rito previsto na Lei de Execução Fiscal (Lei 6.830/1980), por enquadrar-se no conceito de dívida ativa não tributária da União, conforme estatui o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964.

Assim, são impertinentes as alegações do embargante no sentido de que devem ser esclarecidos o regramento, bem como os marcos inicial, suspensivos e interruptivos do prazo de prescrição, aplicáveis para o exercício da pretensão punitiva pelo TCU.

Nota-se, portanto, que, na linha do entendimento por mim defendido em ocasiões anteriores, o entendimento consolidado pelo STF deixa claro que o raciocínio desenvolvido no Tema 899 não abordou a fase de apreciação dos feitos em trâmite nos Tribunais de Contas, não se aplicando, portanto, ao momento prévio à constituição dos títulos executivos extrajudiciais que são lavrados em decorrência de suas decisões.

Todavia, não há como ignorar ou me opor cegamente às informadas, refletidas e fundamentadas decisões proferidas pela maioria desta Corte em mais de dez processos apreciados àquela ocasião, *v.g.*, 1066476, 1077095, 1084258, 1084623, 1082569, 1007801, 1092661, 1015881, 1084508, 1084527 e 1054102, nos quais restaram vencidos os entendimentos divergentes apresentados por mim e pelo Conselheiro Gilberto Diniz, no sentido de que o Tema 899 do STF não seria aplicável à fase de apreciação dos feitos em trâmite nesta Casa.

Desse modo, em respeito ao princípio da colegialidade, o qual preceitua a univocidade do órgão colegiado em suas respectivas tomadas de decisão, conferindo, assim, maior segurança jurídica ao jurisdicionado e, ao mesmo tempo, garantindo a celeridade de tramitação dos processos, passei a acolher a tese atualmente majoritária nesta Casa e a aplicar o novel entendimento referente à prescritibilidade da pretensão ao ressarcimento, quando transcorridos os prazos regimentais.

Em decisão recente, nos autos da ADI 5.509-CE, o STF manteve o entendimento da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário, fundada em decisão do Tribunal de Contas, como segue transcrito:

2. O Plenário deste Tribunal consolidou a interpretação do alcance da cláusula constitucional da imprescritibilidade no modelo federal como limitada aos “atos dolosos de improbidade administrativa”. É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas: RE 636.886, Rel. Minº Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema nº 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria.

Esta é a síntese dos julgados e do entendimento que tenho sustentado.

Prosseguindo, conforme relatado, o despacho que recebeu a documentação como representação data de 05/07/2017, interrompendo, portanto, a prescrição naquela data em relação aos fatos que seriam examinados nos autos, nos termos do art. 182-C, V, do RITCEMG. Teria, portanto, o Tribunal o prazo de 5 (cinco) anos para julgar o presente processo, prazo este que se esvairia em 05/07/2022.

Ademais, a Unidade Técnica, à Peça nº 56, aduziu que se somariam a referido prazo 92 (noventa e dois) dias, em função das diligências realizadas para instrução do processo, em meio às quais estaria suspenso o prazo de prescrição, nos termos do art. 182-D, I e § 2º, I, do RITCEMG, o que faria com que o prazo prescricional se consumasse em 05/10/2022.

No entanto, verifico que tal ponderação, no presente caso, não é mais relevante, uma vez que já ultrapassada, também, a data mais longínqua sugerida pelo Órgão Técnico. Considerando que, até a presente data, não foi proferida decisão de mérito recorrível no processo apta a

interromper o prazo prescricional, há de se reconhecer a ocorrência da pretensão punitiva do Tribunal.

Quanto à pretensão ressarcitória, o *Parquet*, em sua representação, identificara suposto dano ao erário derivado da utilização irregular de verbas indenizatórias pelos vereadores da Câmara Municipal de Nova Lima no exercício de 2013.

Conforme as ponderações por mim elencadas acima, tem-se decidido pela prescrição da pretensão ressarcitória, obedecendo-se, para seu reconhecimento, os mesmos prazos previstos para a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva. Assim sendo, é de rigor, também, o reconhecimento da prescrição da pretensão ressarcitória nestes autos.

Finalmente, o Ministério Público junto ao Tribunal pugnou pela expedição de recomendações ao atual controle interno da Câmara Municipal e pela instauração de procedimento de monitoramento no âmbito deste Tribunal a fim de monitorar o dispêndio das verbas indenizatórias na Casa Legislativa Municipal, garantindo-se sua utilização em circunstâncias eventuais, excepcionais e efetivamente motivadas por “gasto incorrido em despesa para o exercício da vereança”. Entendo ser cabível a recomendação proposta.

Contudo, sobre a sugestão de monitoramento, entendo que não há qualquer determinação que demande a instauração deste procedimento. Assim sendo, entendo não ser o caso de instauração de monitoramento, o qual se faz necessário tão somente para monitorar o cumprimento das deliberações do Tribunal, nos termos do art. 290 do RITCEMG devendo, todavia, os fatos examinados neste processo ser considerado para composição da matriz de risco deste Tribunal quanto a ações de controle futuras relativamente ao pagamento de verbas indenizatórias a vereadores.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em prejudicial de mérito, voto pelo **reconhecimento da prescrição** da pretensão punitiva e ressarcitória desta Corte, porquanto decorridos mais de 5 (cinco) anos desde o despacho que determinou a autuação deste processo até a prolação da primeira decisão de mérito recorrível, julgando extinto o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 182-K do RITCEMG.

Recomendo ao controle interno da Câmara Municipal que verifique se as prestações de contas dos vereadores relativas a verbas indenizatórias são suficientes para a evidenciação do interesse público em cada gasto, por meio do relatório respectivo a respeito da sua destinação e finalidade.

Comunique-se a Superintendência de Controle Externo, nos termos do art. 24, V, da Resolução Delegada nº 2/2023 desta Corte, acerca da presente decisão e sobre a necessidade de consideração dos fatos observados nestes autos para fins de composição da matriz de risco do Tribunal.

Intimem-se as partes, na forma do art. 166, II, § 1º, I, do RITCEMG.

Ultimadas as providências cabíveis, arquivem-se os autos.

* * * * *