



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo n.º: 707793
Relator(a): Auditor Hamilton Coelho
Natureza: Processo Administrativo
Ano de Referência: 2002
Entidade: Município de Resplendor
Partes: Gilmar Furtado Dias (prefeito à época)
Advogado(s): Ivânia Almeida de Menezes Perdigão (OAB/MG 80.655)

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de processo administrativo decorrente de inspeção ordinária, destinado a fiscalizar os atos de gestão relativos à execução orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo do Município de Resplendor no ano de 2002.
2. A Unidade Técnica apresentou relatório de inspeção às f. 07/25, que veio acompanhado da documentação instrutória de f. 26/1896.
3. O Conselheiro Relator, à f. 1901, determinou a conversão dos autos em processo administrativo, bem como a citação do Sr. Gilmar Furtado Dias, ex-prefeito de Resplendor, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.
4. O jurisdicionado manifestou-se às f. 1910/1916.
5. Em seguida, a Unidade Técnica empreendeu reexame às f. 1922/1928.
6. Posteriormente, vieram os autos ao Ministério Público de Contas.
7. Em um primeiro momento, o feito foi distribuído ao Procurador Marcílio Barenco, que, no entanto, declinou a competência em virtude de deliberação do Colégio de Procuradores ocorrida em 22/12/2011 (e ratificada no dia 15/02/2012), pela qual restou fixado que o Procurador-Geral possui a atribuição de atuar nos processos de competência originária do Tribunal Pleno, bem como naqueles afetados a esse órgão em razão da relevância da matéria.
8. É o relatório, no essencial. Passo à manifestação.
9. De início, é necessário registrar que o relatório de inspeção acostado aos autos aponta a ocorrência de irregularidades meramente formais e de ilegalidades que implicam dano ao erário. Nessa última categoria de ilícitudes, incluem-se as seguintes: a) realização de gastos com publicidade sem a apresentação do conteúdo veiculado; e b) recebimento de remuneração a maior por agentes públicos. Todas as demais irregularidades não importam prejuízo aos cofres públicos, razão pela qual não incide a imprescritibilidade prevista no art. 37, §5º, da Constituição Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

10. Com relação ao recebimento de remuneração a maior por agentes públicos, o Ministério Público de Contas não acompanha o entendimento técnico. De acordo com o relatório de inspeção, cinco ocupantes de cargos denominados “Diretores de Departamento” receberam indevidamente décimo terceiro salário, sendo que inexistia previsão legal para tanto e que, segundo as normas municipais, aludidos cargos equiparavam-se aos de secretários municipais.
11. Na visão do Ministério Público de Contas, revela-se totalmente equivocada a assertiva de que os agentes políticos (por exemplo, secretários municipais e, por equiparação, Diretores de Departamentos) não possuiriam direito à gratificação natalina. Isso porque o art. 7º, VIII, c/c art. 39, § 3º, da Constituição Federal, assegura aos trabalhadores em geral aludido benefício nos seguintes termos:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria;

Art. 39. § 3º - Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

12. Vale dizer: por força do texto constitucional, independentemente de lei expressa, todos os agentes públicos fazem jus ao décimo terceiro. É bem verdade que, de acordo com o entendimento jurisprudencial dominante, aludido direito social não é extensível, de maneira automática, à categoria dos agentes políticos. Mas é necessário notar que o texto constitucional não faz qualquer ressalva à aplicabilidade do benefício, não cabendo ao intérprete, portanto, operar distinção fundada em seu próprio arbítrio de modo a exigir previsão em lei específica para determinados agentes. Ao revés, tendo em vista a universalidade dos direitos fundamentais, mais adequada é a interpretação no sentido de que a Constituição irradia efeitos diretamente sobre a situação jurídica dos agentes políticos, outorgando-lhes os mesmos direitos que são assegurados aos trabalhadores celetistas e servidores públicos.
13. Nem se diga, ademais, que a gratificação natalina é incompatível com o sistema de subsídio, que, por definição, envolve uma parcela remuneratória única. Nessa linha, vale transcrever as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Como se verá logo em seguida - ao se tratar do limite remuneratório dos servidores -, o disposto no art. 39, §4º, tem que ser entendido com certos contemperamentos, não se podendo admitir que os remunerados por subsídio, isto é, por parcela única, fiquem privados de certas garantias constitucionais que lhes resultam do §3º do mesmo artigo, combinado com diversos incisos do art. 7º, a que ele se reporta. Por esta razão, quando for o caso, haverão de lhes



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ser aditados tais acréscimos, deixando, em tais hipóteses, de ser única a parcela que os retribuirá.”¹

14. Registre-se que o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais já perfilhou o entendimento que ora se defende, no sentido de que o direito ao décimo terceiro salário deve ser estendido aos agentes políticos, sem que, para tanto, haja a necessidade de intermediação legislativa. Confira-se o julgado a seguir:

“SERVIDOR PÚBLICO - REMUNERAÇÃO PELO REGIME DE SUBSÍDIO - FÉRIAS ACRESCIDAS DE 1/3 E 13º SALÁRIO - DIREITOS SOCIAIS DEVIDOS.

Ainda que o regime de remuneração do servidor público se faça através de subsídios, tem ele o direito incontestável ao recebimento de férias acrescidas do terço constitucional e também 13º salário, posto que estes são direitos sociais que lhes foram assegurados na Constituição Federal. (TJMG - 1ª Câmara Cível - APC n. 1.0344.05.022213-4/001 - Rel. Des. Geraldo Augusto, julgamento em 23/01/2007)”

15. Portanto, o *Parquet* Especial considera errôneo o entendimento de que houve recebimento a maior por parte dos “Diretores de Departamentos” (equiparados aos secretários municipais), na medida em que a Constituição Federal ampara os pagamentos realizados.
16. Ultrapassado este ponto, o relatório de inspeção aduz que, em virtude de cálculos equivocados, os secretários municipais Carlos Elias Rocha Pires e Edson de Araújo Freitas receberam a maior, respectivamente, os valores de R\$26,42 e R\$719,76. Quanto ao primeiro, dada a insignificância da quantia, o Ministério Público de Contas entende que o prosseguimento do feito será mais prejudicial aos cofres públicos do que o seu arquivamento sem que haja decisão determinando a devolução.
17. No tocante ao segundo recebimento a maior acima mencionado e aos gastos com publicidade sem apresentação do conteúdo - ilegalidades capazes de caracterizar dano ao erário -, o Ministério Público de Contas opina pelo seu tratamento em autos apartados, conforme exposto ao final.
18. Dessa forma, não mais subsiste razão para seu tratamento no presente processo. Dito isso, quanto às demais ilicitudes, constata-se a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva do Tribunal de Contas, como se passa a demonstrar.
19. O instituto da prescrição atualmente encontra-se disciplinado na Lei Complementar Estadual n. 102/2008, com redação dada pela Lei Complementar Estadual n. 120/2011.
20. 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

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 188.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

controle da Corte de Contas consolidara-se pelo decurso do tempo, tal como se evidencia nos presentes autos.

21. Nesse sentido, pode ser consultado o Recurso Ordinário interposto pelo Parquet² especializado (Processo n.º 838.522) contra acórdão proferido pela Primeira Câmara do Tribunal de Contas, nos autos n. 603.450/1996.
22. Tal manifestação ministerial propugnou 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 ela função administrativa, estrito senso, seja a própria função de controle externo.
23. Com o advento da Lei Complementar n. 120/2011, o entendimento acima esposado foi positivado no art. 110-E da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.
24. O dispositivo citado estabelece a data da ocorrência do fato como marco inicial à contagem do prazo prescricional, o qual somente será interrompido com a ocorrência de uma das hipóteses do art. 110-C, do mesmo diploma legal:

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)

25. Ressalte-se que, de acordo com o disposto no § 2º, do art. 110-C, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, uma vez interrompida a prescrição, o prazo recomeçará a contar do início apenas uma única vez, a partir da data em que tiver cessado o ato interruptivo. Assim, transcorrido o período de 05 anos desde a incidência do marco interruptivo aplicável, sem que seja proferida decisão de mérito nos autos, prescreve, em desfavor desta Corte de Contas, a possibilidade de exercício de sua pretensão punitiva, em razão da sua própria omissão.

² Recurso Ordinário da lavra do Procurador Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Glaydson Santo Soprani Massaria.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

26. Por um lado, pode-se interpretar que, uma vez que o prazo recomeça a contar do início uma única vez, a ocorrência de uma segunda causa interruptiva da prescrição levaria ao fim da contagem do prazo em curso e à impossibilidade do começo de nova contagem. Todavia, esse entendimento acaba por desnaturar a própria natureza jurídica das causas interruptivas de prescrição, transmudando-as para verdadeiras causas impeditivas.
27. Acerca da diferenciação existente entre tais categorias jurídicas, vale a pena transcrever as lições de Miguel Maria de Serpa Lopes:

“Os casos de impedimento e de suspensão da prescrição irmanam-se com os da interrupção num determinado ponto: todos convergem para um efeito comum: atingir o curso de uma prescrição. Diferem, porém, estruturalmente, na intensidade e na forma da produção desse efeito. Nas causas de impedimento e nas de suspensão, que ocorrem quando há um motivo legal para empecer o início de um lapso prescricional ou para deter o já iniciado, a prescrição se detém e dorme, para recomeçar a partir do momento em que tais causas venham a desaparecer; nas causas de interrupção, o lapso se interrompe para de súbito recomeçar; nas primeiras (causas suspensivas), o lapso anterior à suspensão não se reputa perdido, mas se soma ao tempo que sobrevier após a cessão da suspensão, de modo que o lapso prescricional se perfaz com a adição do tempo posterior à suspensão ao que lhe correu, anteriormente, ao passo que na interrupção, mui ao contrário, e esta é a principal diferença, a prescrição recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último processo para a interromper, e recomeçar significa novamente iniciar-se”.³

28. Em face disso, mais adequado é entender que, com a ocorrência de uma segunda causa interruptiva, o prazo prescricional continua a correr normalmente, haja vista que o reinício da contagem dá-se uma única vez.
29. Aliás, é oportuno registrar que o Código Civil traz dispositivo análogo ao art. 110-C, §2º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. 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.

³ LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de Direito Civil*, vol. I, 8ª ed., Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1996, p. 585.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

30. No âmbito de aplicação do diploma civil, embora haja a previsão transcrita, sequer se cogita da primeira interpretação acima aludida, no sentido de que, uma vez que a interrupção da prescrição somente ocorre uma única vez, a ocorrência de uma segunda causa interruptiva levaria ao fim da contagem do prazo em curso e à impossibilidade do começo de nova contagem. Ao revés, interpreta-se pacificamente que a segunda causa não repercute no prazo em curso.
31. Ora, inexistente aqui qualquer particularidade que conduza à necessidade de leitura diversa do art. 110-C, §2º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.
32. Ultrapassado esse ponto, o Ministério Público de Contas também entende que não podem ser aplicadas causas suspensivas da prescrição na hipótese dos autos.
33. O art. 110-D da Lei Complementar n. 120/2011 dispõe que tais causas serão disciplinadas em ato normativo próprio. Embora essa matéria tenha que ser tratada mediante lei formal, o Tribunal de Contas, a pretexto de regulamentar a referida norma, expediu a Decisão Normativa nº 001, de 10/02/2012, fixando causas suspensivas que podem interferir diretamente na contagem do prazo para fins prescricionais:
- Art. 3º Para fins do art. 110-D da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, consideram-se causas suspensivas da prescrição, em especial:
I – a concessão de prazo às partes, a pedido ou para o cumprimento de diligência determinada por este Tribunal; e
II – a celebração de Termo de Ajustamento de Gestão.
Parágrafo único. O prazo de suspensão corresponderá àquele fixado para a parte ou àquele consignado no Termo de Ajustamento de Gestão.
34. Conforme o art. 72, inciso V, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Minas Gerais, a Corte de Contas deliberará por “*decisão normativa, quando se tratar de fixação de critério ou orientação, bem como de interpretação da norma jurídica ou procedimento da administração divergente, e não se justificar a expedição de instrução normativa ou resolução*”.
35. Não restam dúvidas de que a mencionada decisão normativa configura diploma de hierarquia inferior à lei. Assim, como ato normativo do Tribunal de Contas, o mesmo não pode inovar na ordem jurídica e tampouco estabelecer normas *contra* ou *ultra legem*, bem como criar direitos, obrigações, proibições e medidas punitivas.
36. No presente caso, a decisão normativa editada, além de ter extrapolado os limites das regras contidas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas, adentrou em matéria reservada à lei formal.
37. Reitere-se que, se ao decreto é expressamente vedada a inovação na ordem jurídica (mesmo com sua relevância no ordenamento jurídico brasileiro enquanto um exercício da competência regulamentar do chefe do Poder Executivo), não há



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

sequer de se cogitar a possibilidade de inovação jurídica por qualquer outro ato normativo infralegal.

38. Feitas estas considerações, o Ministério Público de Contas conclui ser inconstitucional a regra contida no art. 3º da referida Decisão Normativa do Tribunal de Contas e, via de conseqüência, deixa de levá-la em consideração para fins de contagem do prazo prescricional.
39. Pelo exposto, quanto à pretensão punitiva decorrente dos fatos narrados nestes autos, visualiza-se que houve a prescrição no caso em tela. De fato, a primeira causa interruptiva da prescrição ocorreu com a expedição, em 12/05/2003, de portaria determinando a realização de inspeção ordinária no município de Faria Lemos (art. 110-C, §1º, I, LC n. 102/2008). A partir dessa data, houve o transcurso de mais de cinco anos, incidindo a prescrição consagrada no art. 110-E c/c art. 110-C, ambos da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.
40. Com relação à pretensão ressarcitória, a fim de propiciar melhor instrução e tramitação processual, pugna-se pelo desentranhamento das f. 03, 07/25, 30/31, 51, 59, 64, 207/287 e 814/1395 dos presentes autos e sua subsequente autuação em apartado, de forma a constituir processo de nova natureza a ser criada no Sistema de Gerenciamento e Administração de Processos - SGAP, cuja denominação sugere-se que seja "Processo Administrativo - Dano".
41. Empreendida a autuação do novo processo, o *Parquet* de Contas requer que os autos sejam encaminhados à Unidade Técnica, a fim de que preste informações, de forma fundamentada, objetiva e conclusiva, sobre a real existência do dano, não sendo suficiente a mera alegação da possibilidade de ocorrência deste. Se houver dano, deve ser informada ainda a possibilidade de sua quantificação, seja através dos documentos disponíveis, seja mediante a realização de diligências. Desde logo, sendo possível, deve ser promovida aludida quantificação, bem como a atualização dos valores correspondentes. Na sequência, pugna-se pela remessa dos autos ao Ministério Público de Contas, a fim de que opine pelo prosseguimento do feito e conseqüente citação dos responsáveis pelo dano ou, se for o caso, pela extinção do processo sem julgamento de mérito.
42. Por fim, após o desentranhamento ora requerido, o Ministério Público de Contas opina pela extinção do processo sob análise com resolução parcial do mérito, bem como pelo seu arquivamento.
43. É o parecer.

Belo Horizonte, 25 de janeiro de 2013.

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