



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

---

**Processo n.º:** 1084348 (Apensos: 1084544 e 1084363)  
**Natureza:** Representação  
**Ano de referência:** 2020  
**Jurisdicionado:** Município de Coração de Jesus

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

1. Tratam os autos de Representação apresentada pelo Ministério Público de Contas, por meio do Procurador Gladyson Santo Soprani Massaria, na qual relatou que o Município de Coração de Jesus autorizou o Chefe do Executivo local a conceder, livremente, gratificação de até 100% do vencimento base do servidor, no período de 2014 a 2016, por meio da Lei n.916/2013, a qual foi considerada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (doravante ADI) n. 0361678-52.2013.8.13.0000, decisão que transitou em julgado em 24/09/2014. Segue a Representação transcrita logo abaixo:

A Lei n. 916/2013 do Município de Coração de Jesus autorizou o chefe do Poder Executivo do Município de Coração de Jesus a livremente conceder “*gratificação de estímulo a produção*” no valor “*de até 100% (cem por cento) do vencimento base*” do servidor:

Art. 4º - Fica o Executivo autorizado a conceder gratificação de estímulo a produção.

Parágrafo Único - A gratificação prevista no caput deste artigo, poderá ser de até 100% (cem por cento) do vencimento base e será concedida pelo prefeito municipal, após análise pormenorizada pela chefia imediata, da necessidade de sua concessão (redação dada pela Emenda Aditiva nº 002 de 25 de março de 2013).

Nesses termos, o Prefeito Municipal de Coração de Jesus poderia, ao seu puro alvedrio, até dobrar o vencimento base do servidor, sem que fosse fixada qualquer condição, meta ou avaliação objetiva. A lei deixou espaço livre à subjetividade do chefe do Poder Executivo: não havia sequer necessidade de justificar sua decisão.

Diante de tal quadro, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais na Ação Direta de Inconstitucionalidade (doravante ADI) n. 1.0000.13.036167-8/000 declarou unanimemente a Inconstitucionalidade de tal Lei Municipal.

O acórdão dessa ADI destacou diversas incompatibilidades formais e materiais em face da Constituição da República/88 e da Constituição Mineira/89, dentre elas, o vício de iniciativa:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Com efeito, em sendo o tema "*remuneração de servidor público*" matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, a possibilidade de emendar projetos de lei sobre o assunto, conferida ao Poder Legislativo, sofre expressa limitação de índole constitucional. Nesse sentido, o art. 63, inciso I, da CF/88, e o art. 68, inciso I, da CE, in verbis, respectivamente:

*"Art. 63 - Não será admitido aumento da despesa prevista:*

*I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no Art. 166, §§ 3º e 4º; (...)"*.

*Art. 68 - Não será admitido aumento da despesa prevista:*

*I - nos projetos de iniciativa do Governador do Estado, ressalvada a comprovação da existência de receita e o disposto no art. 160, III; (...)"*. Acrescente-se o que dispõe o art. 160, inciso III, da CE, no que importa ao feito:

*"Art. 160 - Os projetos de lei relativos a plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e a crédito adicional serão apreciados pela Assembléia Legislativa, observado o seguinte: (...)*

*III - as emendas ao projeto da lei do orçamento anual ou a projeto que a modifique somente podem ser aprovadas caso:*

*a) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;*

*b) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: (...)"*. A propósito, cita-se, ainda, o seguinte aresto do excelso STF:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e, art. 63, I; Lei 13.145/2001, do Ceará, art. 4º; Lei 13.155/2001, do Ceará, artigos 6º, 8º e 9º, Anexo V, referido no art. 1º. I. - As regras do processo legislativo, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros. Precedentes do STF. II. - Leis relativas à remuneração do servidor público, que digam respeito ao regime jurídico destes, que criam ou extingam órgãos da administração pública, são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. C.F., art. 61, § 1º, II, a, c e e. III. - Matéria de iniciativa reservada: as restrições ao poder de emenda - C.F., art. 63, I - ficam reduzidas à proibição de aumento de despesa e à hipótese de impertinência de emenda ao tema do projeto. Precedentes do STF. IV - ADI julgada procedente". (ADI 2569, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 19/03/2003). (grifei).

Verifica-se, pois, que ao Poder Legislativo não é permitido apresentar emendas ampliativas que provoquem aumento de despesas, em matéria de iniciativa do Poder Executivo.

Isso esclarecido, in casu, é fácil observar que a Lei nº 916/2013, do Município de Coração de Jesus, padece do vício de inconstitucionalidade, vez que o seu projeto - de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal - sofreu emenda ampliativa de direitos dos servidores municipais, implicando em manifesto



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

aumento das despesas, sem indicação de recursos correspondentes.

Neste contexto, não resta dúvida de que houve flagrante ingerência do Poder Legislativo nas atribuições do Poder Executivo, em afronta ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes.

Há, assim, nítida ofensa aos arts. 6º e 173, caput e §1º, ambos da CE, que dispõem:

"Art. 6º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuição e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro".

"Art. 173 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro".

Em casos semelhantes, assim já decidiu este eg. Tribunal de Justiça:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DE LEI MUNICIPAL. PROJETO DE LEI DO PODER EXECUTIVO. EMENDAS ADITIVA E MODIFICATIVA DO PODER LEGISLATIVO. ELEVAÇÃO DE DESPESAS PÚBLICAS, SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INICIATIVA PRIVATIVA. INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE. Incidindo em ofensa à iniciativa reservada ao Poder Executivo, à autonomia administrativa e por criarem despesas ao erário municipal, sem a indicação expressa de dotação orçamentária própria, são inconstitucionais os dispositivos de lei municipal impugnados na presente ação direta de inconstitucionalidade, que foram adicionados e modificados por emenda apresentada e aprovada pelo Poder Legislativo, não obstante o veto do Chefe do Executivo Municipal". (Ação Direta Inconst 1.0000.10.069712-7/000, Relator(a): Des.(a) Armando Freire, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/02/2013, publicação da súmula em 22/03/2013). "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL - EMENDA - PODER LEGISLATIVO - AUMENTO DE DESPESAS - MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. É inconstitucional dispositivo de Lei modificado por emenda parlamentar e que dispõe sobre percentual de gratificação atribuída a servidor público, porque trata de matéria reservada à iniciativa do Poder Executivo, implicando subtração de competência legislativa e acarretando aumento de despesa para o Município. Rejeitada a preliminar, julga-se procedente a ação". (Ação Direta Inconst 1.0000.10.034655-0/000, Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho, CORTE SUPERIOR, julgamento em 11/01/2012, publicação da súmula em 01/02/2012).

"ADIN - PROJETO DE LEI - INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO PODER DE EMENDA RESTRITO - EXTRAPOLAÇÃO - CAUSA DE INCONSTITUCIONALIDADE. O poder de emendar projetos de lei de iniciativa exclusiva do Executivo sofre as limitações do art. 68, I, da CEMG e o que não foi observado pelo



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Legislativo de Lagoa Formosa, ao ampliar/alargar direitos inicialmente previstos na proposta original e da programada pelas finanças/orçamento municipal, afetando-os substancialmente, além de atentar contra o princípio da separação dos poderes, na medida em que interfere na proposta de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo local, sendo a causa da declaração da inconstitucionalidade dos artigos acrescidos/modificados". (Ação Direta Inconst 1.0000.10.038537-6/000, Relator(a): Des.(a) Geraldo Augusto, CORTE SUPERIOR, julgamento em 11/01/2012, publicação da súmula em 01/02/2012).

Além do vício de iniciativa, foi verificada a incompatibilidade com importantes normas constitucionais orçamentárias:

Noutro giro, relativamente aos demais reajustes concedidos aos servidores municipais pela lei ora impugnada, verifica-se que tais aumentos decorreram de projeto de lei de autoria do anterior Prefeito do Município, encaminhado no segundo semestre do último ano de seu mandato (22/11/2012) - período vedado pela lei eleitoral - e aprovado pela Câmara Municipal em maio de 2013.

Vale destacar que os reajustes remuneratórios concedidos foram fixados em importância considerável, variando de acordo com o salário mínimo vigente e entre os percentuais de 12%, 30% e 60%. Diante tais circunstâncias, entendo que os aumentos remuneratórios concedidos não possuem a necessária adequação orçamentária e financeira, sendo de se presumir que não foram observadas as normas da Constituição Estadual que impõem limitações fiscais e orçamentárias às revisões gerais e setoriais para o funcionalismo público. Confira-se, in verbis:

"Art. 27 - A despesa com pessoal ativo e inativo do Estado e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. § 1º - A concessão de vantagem ou o aumento de remuneração, a criação de cargo, emprego e função ou a alteração de estrutura de carreira bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, por órgão ou entidade da administração direta ou indireta ficam condicionados a:

I - prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;  
II - autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º - Decorrido o prazo estabelecido em lei para a adaptação aos parâmetros por ela previstos, serão suspensos os repasses de verbas estaduais aos Municípios que não observarem os limites legalmente estabelecidos.

§ 3º - Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, dentro do prazo fixado na lei complementar referida no caput, o Estado adotará as seguintes providências, sucessivamente:

I - redução de pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - dispensa ou exoneração de servidor público civil não estável, admitido em órgão da administração direta ou em entidade autárquica ou fundacional, que conte menos de três anos de efetivo exercício no Estado;

III - dispensa ou exoneração de servidor não estável, observados os critérios de menor tempo de efetivo serviço e de avaliação de desempenho, na forma



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

da lei".

"Art. 161 - São vedados:

I - o início de programa ou projeto não incluídos na Lei Orçamentária anual;  
II - a realização de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; (...)"

Acrescente-se que o art. 165, §1º, da Carta Estadual estabelece, ainda, a observância aos princípios da Constituição Federal, que, por sua vez, assim dispõe no §1º do art. 169:

"Art. 169 (...)

§ 1º - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Alterado pela EC-000.019-1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista".

É de se concluir, portanto, que as previsões da Lei nº 916/2013, do Município de Coração de Jesus, estão em desacordo com as normas constitucionais orçamentárias, as quais limitam a concessão de aumentos remuneratórios e as revisões gerais anuais.

Em relação propriamente ao art. 4º acima transcrito, a ementa do acórdão afirmou:

**A remuneração dos servidores públicos somente pode ser fixada ou alterada por lei específica, padecendo de inconstitucionalidade a norma que permite a concessão, pelo Prefeito Municipal, de vantagem remuneratória sem qualquer condição ou exigência. (grifos e negritos nossos)**

A fundamentação do voto do Relator assim discorre sobre o art. 4º:

Por fim, no tocante ao art. 4º da Lei nº 916/2013, do Município de Coração de Jesus, impõe-se registrar que tal norma permite a concessão, pelo Prefeito Municipal, de vantagem remuneratória sem qualquer condição ou exigência, possibilitando a ocorrência de favorecimentos sem quaisquer critérios objetivos, violando o princípio da legalidade, e, em especial, o art. 24, caput, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que preceitua: "Art. 24 - A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 7º deste artigo somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices". (grifei).

Desde modo, é forçoso o acolhimento do pedido declaratório formulado na presente ação.

O voto do Desembargador Revisor Cássio Salomé chegou à mesma conclusão,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

mas acrescentou que o art. 4º “*permite favoritismos incompatíveis com os princípios da Impessoalidade e da Moralidade*”:

O art. 4º, da lei municipal objurgada, que autoriza a concessão, pelo Prefeito, de vantagem remuneratória aos servidores municipais, independentemente da observância de qualquer critério objetivo, também desobedece a Carta Mineira de 1989, na medida em que agride o Princípio da Legalidade e permite favoritismos incompatíveis com os princípios da Impessoalidade e da Moralidade.

Nesse sentido:

“ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO AUTONOMO. POSSIBILIDADE. (...) II - PADECEM DE VICIO DE CONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR AFRONTA AO PRINCIPIO DA LEGALIDADE, OS DECRETOS OU ATOS DE AUTORIDADE PUBLICA QUE ESTABELECEM OU ALTERAM VENCIMENTOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM INOBSERVANCIA AO REGRAMENTO DA CONSTITUCAO ESTADUAL (ART. 10, X E ART. 20, PARAGRAFO 1., II, 'B' DA CE). III - INOBSERVAM OS PRINCIPIOS DA MORALIDADE E IMPESSOALIDADE A NORMATIZACAO ESTADUAL QUE ATRIBUI DE FORMA DISFARCADA VANTAGENS A SERVIDORES A DESPEITO DE QUALQUER CRITERIO OBJETIVO, MORMENTE DIANTE DA EXISTENCIA DE LEGISLACAO ESTADUAL REGULADORA DA FIXACAO E RECOMPOSICAO VENCIMENTAL. ACOO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE EM PARTE, A UNANIMIDADE DE VOTOS”. (TJGO - Relator: Desembargador Alfredo Albinagem - Processo nº. 200201901042 - Data do Julgamento: 25/11/2009 - Data da Publicação: 11/05/2010).

O acórdão proferido em tal Ação Direta de Inconstitucionalidade **transitou em julgado no dia 24/09/2014**.

A despeito disso, o Presidente da Câmara Municipal de Coração de Jesus, Sr. Clóvis Pereira dos Santos, produziu declaração afirmando que a lei n. 916/2013 “*encontra-se em plena vigência*” e, assim, teria poderes “*para que produza seus regulares efeitos*”, *in verbis*:

**CERTIDÃO DE VIGÊNCIA DE LEI**

Pelo presente, **CERTIFICAMOS**, que a **Lei 916 de 13 de maio de 2013**, que dispõe sobre reajustes de vencimentos dos servidores públicos do município de Coração de Jesus-MG, encontra-se em plena vigência.

Por ser verdade, firmamos a presente certidão, para que produza seus regulares efeitos.

Coração de Jesus-MG, 18 de novembro de 2016 (*negritos no original*)

Desse modo, a assinatura de tal declaração pelo então Presidente da Câmara impõe a sua responsabilização pelos pagamentos irregulares realizados ao arripio da Declaração de Inconstitucionalidade.

Em síntese, a Declaração de Inconstitucionalidade transitada em julgado no dia 24/09/2014 foi completamente ignorada pelo Município de Coração de Jesus.

### **VALOR DO DANO**

Foram inseridas em uma planilha a relação dos servidores que receberam



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

gratificações por função no Município entre os meses de outubro de 2014 (mês seguinte ao trânsito em julgado da ADI) até dezembro de 2016 (último ano do mandato). Como resultado, obteve-se o somatório de R\$2.979.850,48 a título de Gratificações de Função aos servidores públicos municipais de Coração de Jesus.

Esse é o Dano ao Erário verificado, pois os pagamentos continuaram a ser feitos quando já existia a declaração de inconstitucionalidade com trânsito em julgado.

#### **DOS PEDIDOS:**

Em razão das irregularidades apontadas, o Ministério Público de Contas REQUER:

- 1.A) a citação dos REPRESENTADOS, no endereço indicado no preâmbulo desta inicial;
- 1.B) cautelarmente, objetivando proteger o provimento final do processo e o patrimônio público, o arresto de bens dos REPRESENTADOS no valor de R\$2.979.850,48 (Dano ao Erário);
- 1.C) a condenação SOLIDÁRIA dos REPRESENTADOS à:

I) RESTITUIÇÃO do valor histórico de R\$2.979.850,48 pagos ao arrepio da Declaração de Inconstitucionalidade da Lei n. 916/2013;

II) PAGAMENTO de multa de 100% do valor atualizado do Dano mencionado na subalínea anterior, com amparo no art. 86 da Lei Complementar 102, de 17 de janeiro de 2008.

2. Em 08/01/2020, a documentação foi recebida como Representação pelo Conselheiro Presidente, que determinou sua autuação e distribuição.
3. Com fundamento no art. 90, no art. 142, caput, e no art. 156, § 1º, todos da Resolução nº 12/2008 do TCE/MG, o Conselheiro Relator Durval Ângelo determinou que os autos de n. 1084363 fossem apensados aos presentes autos (peça 5 do SGAP).
4. Em seguida o Relator determinou a intimação do Presidente da Câmara Municipal de Coração de Jesus e do Controlador Interno da Prefeitura, para que informassem ao TCE/MG sobre a vigência da Lei Municipal nº 916/2013, bem como avisassem se a gratificação de estímulo à produção, prevista no art. 4º da referida Lei, estava sendo concedida a algum servidor do Município de Coração de Jesus.
5. Posteriormente os presentes autos foram redistribuídos à relatoria do Conselheiro José Alves Viana, que os encaminhou diretamente à Unidade Técnica para exame dos fatos representados (peça 7 do SGAP).
6. O Órgão Técnico promoveu diligência para solicitação da documentação necessária ao exame dos fatos denunciados, entretanto o atual Prefeito Municipal de Coração de Jesus não atendeu à intimação, conforme certidão da 1ª Câmara (peça 16 do SGAP).
7. O processo foi redistribuído à relatoria do Conselheiro Mauri Torres, que determinou, à peça 19 do SGAP, a intimação do atual Prefeito Municipal de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Coração de Jesus, para que este encaminhasse ao Tribunal de Contas toda a documentação e informações elencadas no relatório técnico inicial (peça n. 11 do SGAP - arquivo 2342314).

8. Remetidas as informações solicitadas, os autos foram encaminhados à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que concluiu (Peça 38, pag 11, código 2560322 do SGAP):

Compulsando a documentação trazida, (Peça 32 do SGAP) verifica-se, em análise amostral das fichas financeiras, que grande parte dos servidores municipais de Coração de Jesus recebeu, nos exercícios de 2013, 2014, 2015 e 2016: "gratificação por função"(código 215), de até 100% do salário base. Alguns servidores também receberam outras gratificações, tais como: "Grat. Hab. Prof. Mag", código 214, percentual do salário base (magistério); e "gratificação permanente", código 252 (servidores efetivos, conforme Decreto nº 06/2004, anexo). Não há de fato, conforme informaram os interessados, recebimento de gratificação sob o título "gratificação de estímulo à produção". Todavia, como demonstraremos adiante foram concedidas, nos mesmos moldes, "gratificação por função", conforme destacou o apontamento do Parquet. A "gratificação por função" muito embora não decorra da extinta Lei nº 916/2013, foi autorizada, segundo informação apresentada pelos responsáveis, pela Lei Municipal nº 28/1990, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais, fl. 42 a 91 (peça 8). Em leitura à Lei do Regime Jurídico Único, verifica-se que o seu artigo 63 estabelece que além dos vencimentos e vantagens a que têm direito os servidores, eles também fazem jus às seguintes gratificações e adicionais: "I- gratificação de função" (...). Ainda, o parágrafo único do artigo 64 estabelece que os percentuais de gratificação serão fixados em lei; e o art. 65 dispõe que lei municipal estabelecerá o valor da remuneração dos cargos em comissão e das gratificações previstas no artigo anterior. No entanto, o Município não criou nenhuma Lei que regulamentasse estes percentuais, conforme informou os responsáveis e documentação anexada. Assim, mesmo que a "gratificação de estímulo à produção", prevista no artigo 4º da Lei nº 916/2013, não tenha sido concedida à nenhum servidor do Município de Coração de Jesus, conforme informou a Coordenadora de Controle Interno, o benefício da "gratificação por função" foi dada de forma semelhante daquela gratificação prevista na Lei declarada inconstitucional, uma vez que as duas normas não estipularam critérios para concessão. Nos termos apresentados pelo Parquet poderiam ser concedidas pelo Gestor "ao seu puro alvedrio, até dobrar o vencimento base do servidor, sem que fosse fixada qualquer condição, meta ou avaliação objetiva. A lei deixou espaço livre à subjetividade do chefe do Poder Executivo: não havia sequer necessidade de justificar sua decisão". Em pesquisa amostral às fichas funcionais e financeiras anexadas aos autos, observa-se que não há informação para justificar o pagamento de tais benefícios. Não foram apresentadas nenhuma condição, meta ou avaliação objetiva.

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Neste sentido, o entendimento do Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre a concessão da "gratificação de estímulo à produção", prevista no art. 4º da Lei nº 916/2013, poderá ser utilizado de forma análoga para a "gratificação por função", uma vez que esta vantagem remuneratória foi concedida pelo Prefeito Municipal sem qualquer condição ou exigência, possibilitando a ocorrência de favorecimentos sem quaisquer critérios objetivos, violando o princípio da legalidade, e, em especial, o art. 24, caput, da Constituição do Estado de Minas Gerais:

*"Art. 24 - A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 7º deste artigo somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices".*

**Conforme demonstrou o Representante, o somatório das "gratificações por função" (código 215), pagas, de acordo com as fichas financeiras, de outubro de 2014 a dezembro de 2016, foi de R\$2.979.850,48. (Peça 3 do SGAP)**

**Registra-se que estas "gratificações por função" (código 215) continuaram sendo pagas nos exercícios de 2017 a 2020 (peça 33 do SGAP), ao contrário do que informou o atual Prefeito. Conforme relação de servidores com "gratificação por função", apresentada pela Prefeitura Municipal, constante os relatórios mensais "PROVENTOS E DESCONTOS CALCULADOS - FICHA FINANCEIRA", (peça 33 do SGAP), o montante total pago no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2020, foi de R\$5.561.972,25. Por oportuno, vale registrar que não há que se falar em ressarcimento pelos beneficiários dos valores recebidos das "gratificações por funções", uma vez que, consoante firme entendimento do STF, descabe a "restituição de valores percebidos indevidamente em circunstâncias, tais como a dos autos, em que o servidor público está de boa-fé" (MS 25.921/DF-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/9/2015). É que o reconhecimento posterior da ilegalidade de vantagem remuneratória "não determina, automaticamente, a restituição ao erário dos valores recebidos, salvo se comprovada a má-fé do servidor, o que não foi demonstrado nos autos." (MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, PLENO, DJe 13/6/2008). Ressalta-se que apesar do então Prefeito, Sr. PEDRO MAGALHÃES ARAÚJO NETO, ter sido o ordenador de despesas e autorizado as despesas no período de 2014 a 2016, este gestor não pode ser apontado como responsável, em razão do seu falecimento.**

[...]

Em exame da documentação apresentada, verifica-se que a servidora Ludmilla Salles Lafeté, requereu, em 21/11/2016, reajustes de acordo com o disposto na Lei nº 916/2013, conforme arquivo "Processo Administrativo Ludmilla" (peça 33 do SGAP). Muito embora na data do requerimento da servidora, a Lei nº 916/2013 já estivesse sido declarada inconstitucional, conforme já informado, constou do Processo Administrativo da servidora Ludmilla, a "certidão de Vigência da Lei", assinada pelo Presidente da Câmara, à época, Sr. Clóvis Pereira dos Santos, em que declara, em 18/11/2016, a plena vigência da Lei nº 916/2013, dispondo sobre o reajuste dos servidores públicos municipais.

Consta também deste procedimento administrativo, parecer jurídico, emitido pelo Sr. Antônio Mendes Silva, se posicionando favoravelmente, à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

concessão requerida pela servidora Ludmilla, embasado na declaração da Câmara Municipal de Coração de Jesus a qual, como já dito, atesta a plena vigência da Lei nº 916/2013. O Município de Coração de Jesus, na pessoa do Secretário Municipal de Administração, Sr. José Carlos Mota, apresentou à servidora Ludmila, em 02/06/2020, o "Termo de Notificação Extrajudicial", para que a servidora efetuasse a devolução dos valores pagos indevidamente, em razão da Lei que os concedeu ter sido declarada inconstitucional pelo TJMG. Em resposta, a servidora, por meio de seu procurador, apresentou "Contranotificação Extrajudicial", em que alega, em síntese, que não há que se falar em qualquer restituição ao erário municipal por parte da notificada, uma vez que esta agiu de forma diligente, de boa-fé, que os pagamentos decorreram de uma série de erros da Administração e pelo fato de se tratar de verba de natureza alimentar necessária ao sustento da notificada e de sua família. Conforme já informado no exame do item anterior, não cabe falar em ressarcimento pela servidora Ludmila Salles, uma vez que, consoante firme entendimento do STF, descabe a "restituição de valores percebidos indevidamente em circunstâncias, tais como a dos autos, em que o servidor público está de boa-fé" (MS 25.921/DF-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/9/2015). É que o reconhecimento posterior da ilegalidade de vantagem remuneratória "não determina, automaticamente, a restituição ao erário dos valores recebidos, salvo se comprovada a má-fé do servidor, o que não foi demonstrado nos autos." (MS 26.085, Rel. Min. Cármen Lúcia, PLENO, DJe 13/6/2008). Considerando que a Lei nº 916/2013, que autorizou o pagamento de reajustes à servidora Ludmilla, já havia sido declarada inconstitucional pelo TJMG, quando da concessão do benefício, conclui-se pela ilegalidade dos pagamentos feitos à servidora, no montante total de R\$27.340,00.

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se:

Conclusão: pela procedência da representação no que se refere aos seguintes fatos:

- Concessão de reajustes salariais, sem amparo legal, à servidora Ludmilla Salles Lafeté.
- Concessão de gratificação aos servidores do Município de Coração de Jesus, sem amparo legal, no período de outubro de 2014 a dezembro de 2020.

**Diante do exposto, propõe esta Unidade Técnica: a citação dos responsáveis para apresentar suas razões de defesa, no prazo de até 15 (quinze) dias, tendo em vista os indícios de irregularidade apurados (caput do art. 307 do Regimento Interno do TCEMG). Destaca-se que muito embora o então Prefeito, Sr. PEDRO MAGALHÃES ARAÚJO NETO, ter autorizado as despesas no período de 2014 a 2016, este gestor não pode ser apontado como responsável, em razão do seu falecimento.**

9. Posteriormente, o Conselheiro Relator (despacho de Peça 40, pag 2, código 2677869 do SGAP) determinou a citação dos Srs. Robson Adalberto Mota Dias, (Prefeito Municipal na gestão 2017/2020), Antônio Mendes Silva (Parecerista Jurídico) e Clovis Pereira dos Santos (Presidente da Câmara em 2016), para que apresentassem defesa e documentos que julgassem pertinentes acerca dos fatos apontados.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

10. Em seguida, os autos retornaram à 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios para a análise dos documentos apresentados. Após análise, o órgão técnico concluiu (Peça 57, pag 13, código 2756379):

Após a análise, esta Unidade Técnica manifesta-se pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas pelos defendentes, quanto aos seguintes apontamentos:

- **Concessão de gratificação aos servidores do Município de Coração de Jesus, sem amparo legal, no período de janeiro de 2017 a dezembro de 2020.**

Entende-se, s.m.j., pela responsabilização do Prefeito Municipal, Sr. Robson Adalberto, com a aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, por ter autorizado pagamento de “gratificações de função”, sem lei municipal específica que fixasse os percentuais de gratificação e os critérios para sua concessão, conforme previsão do art. 64 da Lei Municipal nº 028/90.

- **Concessão de reajustes salariais, sem amparo legal, à servidora Ludmilla Salles Lafetá;**

Entende-se, s.m.j., pela responsabilização do parecerista jurídico, Sr. Antônio Mendes da Silva e o Presidente da Câmara, Sr. Clóvis Pereira dos Santos, com a aplicação das sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, por não terem atuado de forma diligente no processo administrativo que concedeu benefício ilegal à servidora municipal Ludmilla Salles Lafetá. O primeiro, por emitir parecer jurídico favorável e o segundo por ter emitido declaração atestando a vigência da Lei Municipal nº 916/2013, já declarada inconstitucional pelo TJMG

11. Posteriormente os autos retornaram ao Ministério Público de Contas, para indispensável parecer.

12. É o relatório. Passa-se à manifestação.

### FUNDAMENTAÇÃO

I) **Prejudicial de mérito. Considerações sobre a prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas. Termo inicial da contagem do prazo prescricional.**

13. A prescrição da **pretensão punitiva** da Corte de Contas encontra-se prevista nos arts. 110-A a 110-J da Lei Complementar n. 102/2008, que fixa o prazo de cinco anos para sua ocorrência, observada a possibilidade de ocorrência de causas interruptivas.

14. Por outro lado, com base no §5º do art. 37 da Constituição da República, entendia-se que existia irrestrita imprescritibilidade da **pretensão ressarcitória**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

decorrente de qualquer espécie de dano causado ao erário, fosse ela exercida no âmbito do Poder Judiciário, fosse na esfera das Cortes de Contas.

15. Em 2016, o Supremo Tribunal Federal modificou esse panorama interpretativo. Ao julgar o RE n. 669069/MG (Tema 666), fixou a seguinte tese de repercussão geral: **“É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”**.
16. Posteriormente, a Corte Suprema evoluiu sua jurisprudência, passando a entender que a imprescritibilidade prevista no §5º do art. 37 da Constituição da República somente é aplicável às ações de ressarcimento fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido, veja-se a ementa do acórdão proferido no RE n. 852475/SP, julgado em 08/08/2018:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticadas por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. **São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.** 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento.” (RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019)

17. Em sessão do dia 20/04/2020, tema correlato foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 636886 (Tema 899). O caso concreto *sub judice*, em linhas gerais, referia-se a ação de execução de título executivo extrajudicial, a saber, decisão do Tribunal de Contas da União (art. 71, §3º, CF/88). Em suma, a Corte de Contas havia condenado particular ao ressarcimento de recursos recebidos via convênio, uma vez que ele não prestara contas em momento oportuno. Ocorre que a Advocacia Geral da União somente ingressou com a ação de execução de título executivo extrajudicial mais de 5 anos após a decisão do TCU.
18. Diante desse cenário, o STF fixou a tese de que: **“É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”**. Segue a ementa do julgado:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1. A regra de prescritebilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. 2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritebilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescriteveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa - Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive àqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritevel a ação de reparação de danos à Fazenda Pública. 3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas a partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. 4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: “É prescritevel a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

(RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020)

19. Em um primeiro momento, este Ministério Público de Contas e diversos juristas entenderam que a tese fixada no Tema 899 circunscrevia-se à fase de execução de decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, nada dizendo acerca da fase de formação desses títulos executivos extrajudiciais (fase de conhecimento), isto é, ao dever de agir dos órgãos de controle externo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

20. Nessa linha, inicialmente posicionaram-se, entre outros, o Tribunal de Contas da União,<sup>1</sup> a ATRICON<sup>2</sup> e até mesmo alguns Ministros do STF.<sup>3</sup>
21. Mais recentemente, contudo, julgados do STF deixaram claro que a tese fixada no Tema 899 deve aplicar-se, indistintamente, à fase de conhecimento e à fase de execução dos processos de controle externo.
22. No Mandado de Segurança n. 36780/DF, ao prolatar voto vencedor, o Ministro Luiz Roberto Barroso destacou que a imprescritibilidade excepcional a que alude o Tema 897 do STF refere-se apenas aos casos de atos dolosos de improbidade administrativa reconhecidos pelo Poder Judiciário, e não pelos Tribunais de Contas. Asseverou ainda que *“nem a fundamentação do acórdão, nem a tese de repercussão geral aprovada [no Tema 899] estabelecem restrições quanto à fase em que se pode verificar a ocorrência de prescrição, se durante o julgamento conduzido pela Corte de Contas ou durante a execução judicial da decisão condenatória por ela prolatada”*.
23. Vale colacionar trecho do aludido voto:

“Ainda que o caso concreto analisado no Recurso Extraordinário 636.886 cuidasse de prescrição havida na fase de execução, o que o STF definiu ao editar tese de repercussão geral foi a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário movida perante o Tribunal de Contas. Nem a fundamentação do acórdão, nem a tese de repercussão geral aprovada estabelecem restrições quanto à fase em que se pode verificar a ocorrência

<sup>1</sup> “[...] o entendimento proferido pelo STF no RE 636.886 (tema 899), a respeito da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base em decisão de tribunal de contas, alcança tão somente a fase judicial de execução do título extrajudicial, não atingindo os processos de controle externo em trâmite no TCU” (Acórdão nº 6.589/2020 - Segunda Câmara. Relator: Raimundo Carreiro. Brasília, DF, 16 jun. 2020).

<sup>2</sup> Nota Técnica 04/2020: “23. Por todo o exposto, a ATRICON, reconhecendo a necessidade de atuação para orientação geral e uniformização de entendimento, em nome da segurança jurídica, em relação à decisão do Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, no Recurso Extraordinário nº 636.886, acerca do tema da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário, fundada em decisão de Tribunal de Contas, com base nas razões acima expostas, conclui: 23.1 - A tese jurídica fixada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do TEMA 899, de repercussão geral, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 636.886, aplica-se somente no âmbito das ações de execução ajuizadas com base na Lei Federal nº 6.830/1980 - Lei de Execução Fiscal, não alcançando os processos que tramitam no âmbito interno dos Tribunais de Contas; 23.2 - A decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do TEMA 899 restringe-se aos processos de execução relativos à pretensão de ressarcimento (imputação de débito), não tratando da pretensão punitiva (aplicação de sanções); 23.3 - Havendo legislação local que normatize os institutos da prescrição e da decadência, recomenda-se que o seu conteúdo seja observado pelo respectivo Tribunal de Contas. 24. As conclusões desta Nota Técnica prevalecerão até que sobrevenha alteração da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou norma geral que trate do tema. 25. Esta Nota Técnica está acompanhada de análises, pareceres e documentos que embasaram as conclusões ora apresentadas.”

<sup>3</sup> A título exemplificativo, vale conferir o voto do Min. Alexandre de Moraes nos Emb. Decl. no Recurso Extraordinário 636.886/AL.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

de prescrição, se durante o julgamento conduzido pela Corte de Contas ou durante a execução judicial da decisão condenatória por ela prolatada. Muito ao contrário, o acórdão é explícito em afirmar que a hipótese excepcional de imprescritibilidade definida no julgamento do tema 897 de repercussão geral não se caracteriza em caso de pretensão de ressarcimento ao erário movida perante o Tribunal de Contas, porque a condição de que haja ato doloso de improbidade administrativa, assim reconhecido por juízo competente, não se faz presente. E essa condição inexistente quer na fase de julgamento das contas, quer na fase de execução do título executivo formado.”

24. Confira-se, também, a ementa do acórdão do Mandado de Segurança n. 36780/DF:

“Direito Administrativo. Mandado de Segurança. Decadência. Prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas da União (TCU). Inocorrência. 1. [...] 2. **No julgamento do Recurso Extraordinário 636.886 (Tema 899 da repercussão geral), em 20.04.2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal definiu que a hipótese excepcional de imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição não se caracteriza em caso de pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão do Tribunal de Contas, porque a condição de que haja ato doloso de improbidade administrativa, assim reconhecido por juízo competente, não se faz presente.** Não foi realizada modulação dos efeitos temporais dessa decisão, de modo que não cabe afastar a aplicação da tese ao presente caso. Precedentes. 3. [...]” (MS 36780, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 19/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022)

25. Nesse mesmo sentido, no Mandado de Segurança n. 38627, o Ministro Relator André Mendonça corroborou a tese de que são prescritíveis tanto a pretensão punitiva quanto a ressarcitória dos Tribunais de Contas:

“[...] este Supremo Tribunal Federal, em julgados de ambas as Turmas, assentou que, na fase administrativa, aplica-se o prazo quinquenal, previsto pelo art. 1º da Lei nº 9.873, de 1999 [...]

Em conclusão, tenho que a jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal aponta que a prescrição da pretensão punitiva, assim como a da pretensão ressarcitória do dano ao erário, **relativamente à fase constitutiva do título executivo, ocorre no prazo de 5 (cinco) anos**, nos termos da Lei nº 9.873, de 1999.”

26. Seguindo a mesma linha de raciocínio, cumpre mencionar o acórdão proferido no MS n. 36.054-AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 09/11/2021, p. 13/12/2021, bem como as seguintes decisões monocráticas: MS n. 37.926-MC/DF, Rel. Min. Nunes Marques, j. 28/06/2021, p. 29/06/2021, e MS n. 36.750/DF, Rel. Min. Edson Fachin, j. 08/09/2021, p. 09/09/2021.

27. Portanto, não restam mais dúvidas de que o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que incide a prescrição na fase de conhecimento dos processos de controle externo que tramitam perante os Tribunais de Contas,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

seja no que tange à pretensão punitiva, seja no tocante à pretensão ressarcitória de tais órgãos constitucionais.

28. Ultrapassado esse ponto, quanto ao **prazo** prescricional da pretensão de ressarcimento, a Corte Suprema firmou o entendimento de que deve ser aplicado, por analogia, o mesmo regramento incidente sobre a pretensão punitiva dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, colhe-se o julgado adiante:

“[...] A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo de 5 (cinco) anos a contar da data da prática do ato. Embora se trate, aqui, de pretensão de ressarcimento ao erário, e não de imposição de sanções, entendo que a referida lei representa a regulamentação mais adequada a ser aplicada por analogia. [...]” (MS 36780, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 19/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022)

29. Assim, para o Supremo Tribunal Federal, não deve haver diferença de regime jurídico, sob nenhum aspecto, entre a prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória das Cortes de Contas. Consequentemente, no âmbito do Estado de Minas Gerais, em tese, haveria que se aplicar a ambas, indistintamente, o disposto nos arts. 110-A a 110-J da Lei Complementar n. 102/2008.
30. Nos termos da citada Lei, o **termo inicial** da contagem do prazo prescricional, no TCE/MG, é “a data de ocorrência do fato”. Ocorre que, em recentíssima decisão proferida em controle abstrato de constitucionalidade de norma análoga inserida na Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, o Supremo Tribunal Federal entendeu que *“a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência”*. Veja-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. IMPUGNAÇÃO AOS ARTS. 76, §5º E 78, §7º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E PARCIAL DA LEI ESTADUAL Nº 12.160/1993. NORMAS QUE ESTABELECEM A OBSERVÂNCIA, PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E DO ESTADO DO CEARÁ, DOS INSTITUTOS DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA NO EXERCÍCIO DE SUAS COMPETÊNCIAS. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO MODELO FEDERAL DE ALCANCE DA CLÁUSULA DE IMPRESCRITIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 35-C, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO II. OFENSA AO ART. 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PARCIAL PROCEDÊNCIA. 1. Na ausência de regra expressa para o modelo federal, tem os Estados competência para suplementar o modelo constitucional de controle externo. 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. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2020, Tema n.º 899 da Repercussão Geral. Inocorrência de violação à simetria. 3. Pontualmente, **a previsão segundo a qual o prazo prescricional inicia-se a partir da data de ocorrência do fato não encontra abrigo no ordenamento constitucional, nem nas leis federais de regência.**”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

---

Precedentes. Declaro a inconstitucionalidade do inciso II do parágrafo único do art. 35-C da Lei do Estado do Ceará 12.160, de 1993. 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente.” (ADI 5509, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 11/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2022 PUBLIC 23-02-2022)

31. Para o Tribunal Pleno do STF, *“deve-se contar o prazo prescricional a partir da data do conhecimento da irregularidade nos casos em que, por iniciativa própria, o Tribunal realiza auditorias ou inspeções, assim como nos casos em que a ele são diretamente levadas as informações necessárias para a instauração de tomada de contas especial”* (trecho do voto vencedor na ADI 5509).
32. Em outras palavras, o lapso prescricional das pretensões punitiva e de ressarcimento dos Tribunais de Contas inicia-se com a sua ciência inequívoca do possível ilícito ou, nas hipóteses em que há imposição normativa de prestação de contas ao órgão de controle externo, *“na data em que as contas deveriam ter sido entregues”*. Para além disso, devem ser observadas as causas interruptivas previstas na legislação pertinente.
33. Ressalte-se que, embora a ADI n. 5.384 tenha declarado a constitucionalidade da instituição da prescrição e da decadência no âmbito do TCE/MG, o acórdão foi omisso no que tange ao termo inicial da contagem, o que levou a PGR a opor Embargos de Declaração, justamente para que o Supremo Tribunal Federal se pronuncie *“sobre a aplicação do paradigma firmado na ADI 5.509/CE em relação à constitucionalidade da previsão da data de ocorrência do fato como termo inicial para cômputo do prazo prescricional no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais”* e *“declare, em consequência, a inconstitucionalidade dos arts. 110-E e 118-A, I, da Lei Complementar 102/2008 do Estado de Minas Gerais”*. Tal recurso encontra-se pendente de julgamento, mas tudo leva a crer que será provido.
34. Feito esse panorama, no caso em análise, a ciência inequívoca do Tribunal de Contas deu-se, em 09/01/2020, com o protocolo da Representação, e a primeira causa interruptiva ocorreu em 20/01/2020, com o seu recebimento pelo Conselheiro-Presidente. Logo, tendo em vista que ainda não houve o transcurso do prazo de cinco anos desde então, não há que se falar em prescrição, seja da pretensão punitiva, seja da pretensão de ressarcimento do TCE/MG.

I) **Da necessidade de adequação do polo passivo:**

35. Inicialmente, cumpre destacar que há notícias do falecimento do Sr. Pedro Magalhães Araújo Neto<sup>4</sup>, ex-Prefeito Municipal de Coração de Jesus.

---

<sup>4</sup> Decreto de Luto Oficial



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

36. Tendo em vista o falecimento do referido gestor, quanto à pretensão ressarcitória, cumpre destacar o inciso XLV do art. 5º da Constituição da República, bem como inciso VIII do art. 2º da Lei Complementar n. 102/2008, transcritos a seguir:

Art. 5º (...)

XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

Art. 2º - Sujeitam-se à jurisdição do Tribunal:

(...)

VIII - os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição da República.

37. Considerando que a condenação somente é possível e viável caso tenha sido dada aos responsáveis a oportunidade de se manifestar acerca de todos os fatos a eles imputados, a decisão final de um processo exige necessariamente, no curso de sua formação, a participação daqueles que podem ser afetados por tal ato, legitimando sua imperatividade.

38. Caso contrário, não será possível a condenação, já que a decisão de mérito seria nula, por desrespeito aos princípios constitucionais aludidos. Nesse sentido, leciona o jurista Fredie Didier<sup>5</sup>:

*“Como poderia o magistrado punir alguém, sem que lhe tenha dado a chance de manifestar-se sobre os fundamentos da punição, por exemplo, demonstrando que os fatos em que se baseia o magistrado ou não ocorreram ou não permitem a aplicação da sanção? Seria punir sem ouvir; seria condenar sem dar a chance de defesa. Não é possível a aplicação de qualquer punição processual, sem que se dê oportunidade de o “possível punido” manifestar-se previamente, de modo a que possa, de alguma forma, influenciar no resultado da decisão.”*

39. Em face do exposto, devem ser citados a Sra. Delma Mary Araujo Lima (viúva do referido prefeito e representante do seu espólio), bem como os Srs. Warmilon Chaves Araújo Neto, Filipe Lima Araújo e Sra. Gabriela Lima Araújo (filhos e sucessores do falecido gestor), para que possam apresentar defesa quanto aos fatos apontados, referentes ao possível dano ao erário no valor histórico de R\$2.979.850,48.

[https://coracaodejesus.mg.gov.br/uploads/norma/16342/DECRETO\\_055\\_LUTO\\_OFICIAL.pdf](https://coracaodejesus.mg.gov.br/uploads/norma/16342/DECRETO_055_LUTO_OFICIAL.pdf)

- consulta na data de 31/08/2022.

<sup>5</sup> DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil. 11ªed., Salvador: JusPODIVM, 2009. f.57.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria**

40. Entretanto, quanto à pretensão punitiva, o falecimento do gestor acarreta a extinção da punibilidade, nos termos do art. 485, IX, do Código de Processo Civil e inciso XLV do art. 5º da Constituição da República de 1988, mencionado anteriormente:

Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando:

(...)

IX - em caso de morte da parte, a ação for considerada intransmissível por disposição legal

Art. 5º (...)

XLV – nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidos aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido;

**CONCLUSÃO**

41. Diante do exposto, o Ministério Público de Contas conclui que, tendo em vista o falecimento do Sr. Pedro Magalhães Araújo Neto, devem ser citados os seus sucessores, no caso a Sra. Delma Mary Araujo Lima (viúva do referido prefeito e representante do seu espólio), bem como os Srs. Warmilon Chaves Araújo Neto, Filipe Lima Araújo e Sra. Gabriela Lima Araújo (filhos do falecido gestor), para que possam apresentar defesa quanto aos fatos apontados, referentes ao possível dano ao erário no valor histórico de R\$ 2.979.850,48.

Belo Horizonte, 21 de setembro de 2022.

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