



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo n.: 1.084.348
Natureza: Representação
Representante: Ministério Público de Contas
Órgão: Prefeitura Municipal de Coração de Jesus
Apensos: 1.084.544 e 1.084.363
Exercício: 2019

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação apresentada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, por meio do Procurador Gladyson Santo Soprani Massaria, relatando que o Município de Coração de Jesus autorizou o Chefe do Executivo local a conceder, livremente, gratificação aos servidores, por meio da Lei n. 916/2013, no período de 2014 a 2016, a qual já havia sido declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

A documentação foi recebida como Representação pelo Presidente desta Casa, em 08/01/2020, que determinou sua autuação e distribuição.

Com fundamento no art. 90, no art. 142, caput, e no art. 156, § 1º, todos da Resolução nº 12/2008 deste Tribunal, o Relator Durval Ângelo determinou que os autos de nº 1.084.363 fossem apensados aos presentes autos (peça 5 do SGAP).

Também foi apensado aos presentes autos, o Processo nº 1084544 (peça 08, fl. 276), em que o MPC denuncia possível dano ao erário, decorrente de pagamento, pelo Legislativo Municipal, de gratificações, decorrentes da Lei nº 916/2013, à servidora da Câmara Municipal, Ludmilla Salles Lafetá.

Com base no art. 306, inciso II, da Resolução nº 12/2008 deste Tribunal, o Relator determinou a intimação do Presidente da Câmara Municipal de Coração de Jesus e o Controlador Interno da Prefeitura Municipal para que informassem sobre a vigência da Lei Municipal nº 916/2013 e se a gratificação de estímulo à produção, prevista no art. 4º da Lei, estava sendo concedida a algum servidor do Município de Coração de Jesus e encaminhasse documentação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Os presentes autos foram redistribuídos à Relatoria do Conselheiro José Alves Viana que os encaminhou a esta Coordenadoria para exame dos fatos representados (peça 7 do SGAP).

Este Órgão Técnico promoveu diligência para solicitação da documentação necessária ao exame dos fatos delatados, entretanto, o atual Prefeito Municipal de Coração de Jesus não atendeu à intimação, conforme certidão da 1ª Câmara (peça 16 do SGAP).

O processo foi redistribuído à Relatoria do Conselheiro Mauri Torres que renovou a diligência proposta pela Unidade Técnica para complementação da instrução processual.

Isso posto, decidiu o Relator, em 13/03/2021, (peça 19) pela intimação do atual Prefeito Municipal de Coração de Jesus para que encaminhasse a esta Corte de Contas toda a documentação e informações elencadas no relatório técnico (peça nº 11 do SGAP – arquivo 2342314).

Remetidas as informações solicitadas, estabeleceu que os autos deveriam ser encaminhados à esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para seu exame técnico; e que após retornassem àquela relatoria, conclusos.

O exame desta Unidade Técnica concluiu pela procedência, em parte, da Representação e propôs a citação dos responsáveis para apresentarem suas razões de defesa (peça 38).

Em obediência aos princípios da ampla defesa e do contraditório, estabelecidos no art. 5º, inc. LV, da Constituição da República, o Relator 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 apresentem defesa e documentos que julgarem pertinentes acerca dos apontamentos constantes do estudo técnico (peça 40).

O Relator determinou que, após a manifestação dos referidos responsáveis, os autos fossem encaminhados a esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para reexame e, em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal para emissão de parecer conclusivo.

Após exame da defesa apresentada pelos respectivos responsáveis municipais, esta Coordenadoria verificou que no período de outubro de 2014 a dezembro de 2020, foram



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

pagas gratificações de funções aos servidores públicos municipais, não em decorrência da Lei considerada inconstitucional pelo TJMG, mas, de previsão contida na Lei Municipal nº 028/90. No entanto, tal lei previa que as gratificações deveriam ser regulamentadas por lei específica, o que não ocorreu.

Neste sentido, coube responsabilização ao Prefeito Municipal, Sr. Robson Adalberto (gestão 2017/2020), mas não ao ex-Prefeito, Sr. Pedro Magalhães Araújo, haja vista o referido Gestor ter falecido antes de ser citado.

Na sequência o MPC, em seu parecer (peça 59), concluiu 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”.

O relator, então, considerando o parecer do *Parquet*, em obediência aos princípios da ampla defesa e do contraditório estabelecidos no art. 5º, inc. LV, da Constituição da República, determinou a realização da citação dos responsáveis indicados no citado parecer (peça 60).

Ato contínuo, a relatoria determinou o encaminhamento dos autos à esta 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para reexame e, em seguida, devem ser remetidos ao Órgão Ministerial, para emissão de parecer conclusivo.

II- ANÁLISE DE DEFESA

Defesa apresentada por Delma Mary Araújo Lima (viúva), Filipe Lima Araújo e Warmilon Chaves Araújo Neto (sucessores) (peça 95)

A defesa argumenta que em que pese a gratificação de estímulo à produção, prevista no artigo 4º da Lei nº 916/2013, ter sido autorizada pelo Ex-Prefeito, Sr. Pedro Magalhães Araújo Neto, no período de outubro 2014 a dezembro de 2016, cujo valor apurado seria de R\$ 2.979.850,48, a constituição do possível débito somente ocorreu em 28 de setembro de 2021, quase 3 (três) anos após o seu falecimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

A defesa acredita que não seria necessária nenhuma argumentação quanto à questão vez que, na análise inicial deste Tribunal, a proposta de encaminhamento foi pela da impossibilidade de responsabilizar o Ex-prefeito, tendo em vista o seu falecimento.

Ressalta que o próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, também assim decidiu, ao extinguir o processo em relação ao Falecido e seus Herdeiros, tendo em vista que o falecimento ocorreu antes da constituição do débito, consoante a TOMADA DE CONTAS ESPECIAL nº 1058652, da Secretaria de Estado de Saúde (SES) e Prefeitura Municipal de Ibiaí, na Sessão da Primeira Câmara do dia 02/08/2022.

Sobre a concessão de gratificações, relata que o Município, no mencionado período, tinha em seus quadros um pouco mais de 700 (setecentos) servidores entre efetivos, comissionados e contratados (CAPMG), dividido em várias secretarias e departamentos, com hierarquia e subordinação definidas e as vezes com delegação de funções.

Ressalta que a Administração Pública é pautada por atos formais, ou seja, qualquer alteração na vida funcional de um servidor decorre de um processo administrativo formal, seja para concessão de gratificações, progressões mudança de lotação etc. E que esse processo, antes de chegar na última instância para o deferimento, passa por secretarias (origem), departamentos (RH) e por um parecer Jurídico que atestou que o mesmo estava revestido da legalidade e dos princípios constitucionais.

Ressalta que mesmo tendo o Sr. Ex-Prefeito formação Jurídica, seria e é impossível Administrar um Município, sem contar com uma estrutura funcional capaz de subsidiá-lo em suas decisões.

Afirma que somente com a análise de um processo administrativo de concessão de gratificação é possível apurar responsabilidades, vez que, pode ter havido delegações. E que em todas as peças da representação não fora encontrado, ainda que por amostragem, cópia de um desses processos autorizando a inserção e pagamento da gratificação.

Assevera que é possível muitas das gratificações pagas, no período de mencionado, tenham sido incluídas na folha de pagamento, muito tempo antes o início do mandato do Ex-Prefeito e que não foram retiradas ou revistas tendo em vista o Decreto 06/2004.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Acredita que o Ex-Prefeito só poderia ser condenado a devolução de gratificações pagas em seu mandato, caso fique comprovado que houve um processo administrativo, que esse processo tenha recebido pareceres contrários à sua concessão e mesmo assim, o então Gestor tenha autorizado a inclusão na folha de pagamento.

A defesa entende que o caso em tela é um pouco mais complexo do que parece, pois necessário se faz uma auditoria em todas as gratificações pagas a fim de verificar o devido processo legal, apurando as responsabilidades cabíveis aos agentes políticos e públicos envolvidos, e não simplesmente condenar o Ex-Prefeito e o Atual, ao ressarcimento pelos pagamentos.

Pondera que ainda que fique provado que o Sr. Ex-Prefeito tenha mandado incluir, na folha de pagamento, gratificações não devidas, o que, de fato, após uma auditoria restará provado que não houve, os Herdeiros não poderão ser responsabilizados pelo ressarcimento, como já reconhecido pelo próprio TCE/MG, por ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo.

Fundamentação apresentada no Parecer do MPC (peça 59)

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

Neste ponto, o MPC faz vasta explanação, concluindo que 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.

Considerações

Compulsando aos autos, verifica-se que o despacho que recebeu a representação é datado de 08/01/2020, e que os fatos que possivelmente lesaram os cofres públicos ocorreram de outubro de 2014 a dezembro de 2020. Ou seja, ocorreu um lapso temporal superior a 5 (cinco) anos entre os fatos ocorridos até 07/01/2015 e o recebimento da representação pelo Tribunal.

Neste sentido, com fulcro no art.110-E da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica), que dispõe que prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, **considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

ocorrência do fato, esta Unidade Técnica se manifesta pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva desta Corte até a data de 07/01/2015.

No que tange a eventual dano ao erário, até a data de 07/01/2015, entende-se, que não seria possível ação de controle por parte deste Tribunal. Isto porque, em observância ao posicionamento que vem sendo adotado pelo Supremo Tribunal Federal (Temas n. 666, 897 e 899), o Tribunal Pleno, na sessão realizada em 28/04/2021, ao deliberar sobre o processo 1054102, firmou o entendimento de que é prescritível a pretensão ressarcitória no âmbito desta Corte de Contas, aplicando-se, enquanto não houver previsão específica em lei, **os mesmos prazos estabelecidos para a prescrição da pretensão punitiva.**

No voto do Conselheiro Relator foi ponderado o conflito entre o direito de defesa e a segurança jurídica, de um lado, e a tutela do patrimônio público, de outro, bem como a repercussão das teses firmadas pelo STF no julgamento dos Recursos Extraordinários n. 669.069, 852.475 e 636.886.

Frisa-se que o entendimento ora exposto foi adotado em diversas decisões subsequentes nos autos de n. 898323, 871931, 880647, 931037, 898530, destacados apenas a título de exemplo.

Isto posto, verifica-se que a condenação ao ressarcimento, no caso, somente corresponderia aos pagamentos, de gratificações, realizados, a partir de 08/01/2015 até 30/12/2020.

2. Da necessidade de adequação do polo passivo:

Neste ponto o Parquet destaca o inciso XLV do art. 5º da Constituição da República, bem como inciso VIII do art. 2º da Lei Complementar n. 102/2008.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Em face disso, entendeu pela citação dos sucessores do ex-Prefeito, Pedro Magalhães Araújo Neto.

Entretanto, asseverou que 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.

Considerando, como veremos à frente, o entendimento técnico de que aos gestores recomendou-se apenas a aplicação de sanção, não caberia, portanto, a citação dos sucessores do ex-Prefeito.

Análise técnica

Inicialmente, vale frisar que a representação trazida pelo Ministério Público de Contas, apresentada na exordial à peça 02, foi de que o Chefe do Executivo de Coração de Jesus concedeu gratificação de até 100% do vencimento base do servidor, no período de 2014 a 2016, por meio da Lei n. 916/2013, já declarada inconstitucional pelo TJMG, decisão transitada em julgado em 24/09/2014.

Consoante justificou a Coordenadora de Controle Interno do Município de Coração de Jesus, Sra. Juliana Oliveira Santos, a "a gratificação de estímulo à produção", prevista no artigo 4º da Lei nº 916/2013, nunca foi concedida à algum servidor do Município de Coração de Jesus, conforme informações obtidas junto ao Departamento de Pessoal da Municipalidade" (fl. 41 da peça 8 do SGAP).

Em leitura às folhas de pagamento dos servidores, contemplados com gratificações (peça 03), de fato, a nomenclatura utilizada é " gratificação por função".

Segundo a Coordenadora de Controle Interno e o Prefeito, a "gratificação por função", é paga aos servidores públicos municipais com amparo no Regime Jurídico Único do Município, das Autarquias e das Fundações Municipais (Lei nº 028/90) e no Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Coração de Jesus (LC nº 072/91).

De acordo com informação do exame técnico inicial, o art. 63 da Lei do Regime Jurídico Único estabelece que além dos vencimentos e vantagens a que têm direito os servidores, eles também fazem jus às seguintes gratificações e adicionais:

Art. 63. Além dos vencimentos e das vantagens previstas nesta lei serão deferidas aos funcionários as seguintes gratificações e adicionais:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

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.

O fato de não haver lei específica, viola 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".

À toda evidência que a falta de norma fere o princípio da legalidade administrativa, já que o texto constitucional é claro ao dispor que a remuneração dos servidores públicos somente poderá ser fixada ou alterada por lei específica (art. 24 da CEMG).

Além do mais, a falta de lei específica delega ao arbítrio ou à liberalidade do Prefeito a determinação do valor das gratificações a serem pagas, sem especificar qualquer critério objetivo para a sua definição.

Consoante demonstrou o exame técnico inicial, em pesquisa amostral às fichas funcionais e financeiras anexadas aos autos, observou-se que não havia informação para justificar o pagamento de tais benefícios. Não foram apresentadas nenhuma condição, meta ou avaliação objetiva.

De acordo com os demonstrativos de pagamentos anexados à exordial pelo MPC (peça 03), as gratificações de funções pagas, sem lei específica, sem critérios de concessão, somaram de outubro de 2014 a dezembro de 2016, somaram R\$2.979.850,48, pagas na gestão do ex-Prefeito, Sr. Pedro Magalhães Araújo.

E de acordo com o demonstrativo apresentado no exame técnico inicial, elaborado conforme relação de servidores com "gratificação por função", apresentada pela Prefeitura Municipal, constante dos 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\$5.561.971,78.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Estes valores apurados, constituem, em tese, dano ao erário, passíveis de serem ressarcidos aos cofres municipais, pelos responsáveis municipais.

No entanto, consoante conclusão do exame de defesa anterior, a sugestão de encaminhamento técnico foi de aplicação de sanções aos gestores, previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

Em relação à questão, propriamente dita, de possível ressarcimento ao erário, pelos agentes públicos, vale lembrar que o dolo e o prejuízo ao erário não se presumem ou se constata por indícios, existindo necessidade de restar comprovado por prova inequívoca, razão pela qual, no caso concreto, não restou caracterizada conduta que ensejasse a responsabilização e condenação dos responsáveis municipais ao ressarcimento.

Observou-se que a apuração do dano levou em conta o simples somatório de todas as gratificações de funções concedidas no período de outubro de 2014 a 2020, sem levar em consideração circunstâncias pertinentes a cada concessão.

Consoante informações prestadas pelas defesas, estas gratificações estavam sendo pagas desde tempos pretéritos, o que poderia implicar, em direitos adquiridos pelos servidores, não sendo da competência legal dos gestores cessar com pagamento de tais benefícios. Ainda, não restou demonstrado que os gestores tenham concedido tais gratificações, de fato, ao puro alvedrio, sem critérios para justificá-las. Ora, muitas podem ter sido concedidas, visando atender o interesse público.

Veja-se que muitos outros fatos e condições devem ser conhecidas e avaliadas, antes que se determine o ressarcimento, em sua totalidade.

Vale frisar o argumento da defesa de que o Ex-Prefeito só poderia ser condenado à devolução de gratificações pagas, em seu mandato, caso ficasse comprovado que houve um processo administrativo, devidamente formalizado, em que o então Gestor autorizava a inclusão das gratificações.

E que “ *somente com a análise de um processo administrativo de concessão de gratificação é possível apurar responsabilidades, vez que, pode ter havido delegações. E que em todas as peças da representação não fora encontrado, ainda que por amostragem, cópia de um desses processos autorizando a inserção e pagamento da gratificação* ”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Neste sentido, entende-se que a apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obtenção do respectivo ressarcimento, deve se dar por meio da instauração, pelo Município, de Tomada de Contas Especial (TCE), que será submetida a julgamento por esta Corte de Contas.

III - CONCLUSÃO

Após a análise da defesa apresentada pelo espólio do ex-Prefeito, esta Unidade Técnica manifesta-se por manter a conclusão do reexame anterior, quanto aos seguintes apontamentos:

- **Concessão de gratificação aos servidores do Município de Coração de Jesus, sem lei específica, 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 lei específica, 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.

Quanto à possível ressarcimento ao erário por parte dos gestores dos valores pagos a título de gratificação de função, sem lei específica, requerido pelo Ministério Público de Contas, entende-se, s.m.j., que deve ser instaurada pelo Município Tomada de Contas Especial (TCE), para apuração de eventual dano, a qual será submetida a julgamento desta Corte de Contas.

1ª CFM/DCEM, em 22 de novembro de 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Márcia Carvalho Ferreira
Analista de Controle Externo
TC 1.483-1