



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo n.: 712700

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

Natureza: Processo Administrativo

Ano de Referência: 1994

Entidade: Município de Varzelândia (Prefeitura Municipal)

Partes: Carlos Alberto Andrade Godinho (Prefeito Municipal à época) e outro

Advogado: Não há

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

1. Trata-se de Processo Administrativo oriundo de Inspeção Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Varzelândia, tendo por objeto a fiscalização do repasse de receitas, o ordenamento de despesas e os demais atos e procedimentos administrativos praticados pelo Órgão no exercício de 1994.
2. A Unidade Técnica apresentou relatório, às f. 3/9, aduzindo a ocorrência de irregularidades meramente formais e de ilicitudes que ensejariam dano ao erário. Quanto à primeira categoria, assinalou irregularidades no controle interno e na aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Já em relação aos indícios de dano, alegou a falta de comprovação de despesas com documentos legais no valor histórico de R\$18.606,72 (dezoito mil, seiscentos e seis reais e setenta e dois centavos).
3. O Conselheiro Relator, à f. 733, determinou a abertura de vista dos autos ao Sr. Carlos Alberto Andrade Godinho, Prefeito Municipal à época, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Regularmente citado, o demandado não se manifestou. (f.740)
4. Por meio do reexame de f.744/749, foi realizado novo cálculo dos subsídios dos agentes políticos, sendo apurados os valores históricos recebidos a maior pelo Prefeito e Vice- Prefeito de, respectivamente, R\$19.829,65 (dezenove mil, oitocentos e vinte e nove reais e sessenta e cinco centavos) e R\$10.315,95 (dez mil, trezentos e quinze reais e noventa e cinco centavos). Quantos aos demais apontamentos, foram ratificados.
5. O Conselheiro Relator, à f. 761, determinou a abertura de vista dos autos ao Prefeito e Vice-Prefeito à época para se manifestarem a respeito dos novos cálculos. Regularmente citados, os demandados não se manifestaram.
6. Posteriormente, foram os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas para fins do disposto no art. 32, IX, da Lei Complementar nº. 102, de janeiro de 2008.
7. Registre-se, inicialmente, que os presentes autos foram redistribuídos para este Procurador-Geral em decorrência de decisão colegiada proferida na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

reunião institucional ordinária realizada em 09/02/2012 e ratificada em 15/02/2012.

8. É o relatório, no essencial. Passo à manifestação.

I) Quanto à pretensão ressarcitória da falta de comprovação de despesas com documentos legais

9. O Setor Técnico alegou como dano ao erário o gasto do valor histórico de R\$18.606,72 (dezoito mil, seiscentos e seis reais e setenta e dois centavos), haja vista a ausência de documentação legal necessária à comprovação das despesas das notas de empenho indicadas à f. 12.
10. As notas de empenho supracitadas encontram-se desacompanhadas das notas fiscais, bem como sem as assinaturas necessárias à quitação e liquidação das despesas.
11. No entanto, encontram-se acompanhadas de recibos devidamente assinados que discriminam os serviços prestados, não se havendo falar, assim, em restituição ao erário dos valores correspondentes, uma vez que tais documentos têm o condão de demonstrar que as despesas foram revertidas em favor do interesse público, embora não tenham sido formalizadas adequadamente.

II) Quanto à pretensão ressarcitória do recebimento a maior

12. Segundo a Unidade Técnica, o Prefeito e o Vice-Prefeito receberam a maior, respectivamente, a quantia histórica de R\$19.829,65 (dezenove mil, oitocentos e vinte e nove reais e sessenta e cinco centavos) e R\$10.315,95 (dez mil, trezentos e quinze reais e noventa e cinco centavos).
13. Conforme explicitado pelos quadros demonstrativos (f. 750/755), os subsídios recebidos pelos agentes políticos diferiram da quantia devida apontada pela Unidade Técnica. O relatório técnico baseou-se, para o cálculo do “*Valor Base de Cálculo Corrigido*”, nos valores de subsídios previstos na Resolução nº3/92. A Prefeitura, no entanto, considerou aplicáveis aos agentes políticos os Decretos do Executivo que consideraram os reajustes do funcionalismo, fato que provocou o recebimento a maior nos valores abaixo descritos¹:

¹ Conforme quadro demonstrativo de f. 224 (valor histórico).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Prefeito Municipal			
Mês	Valor efetivamente recebido	Valor a receber conforme "VBCC"	Diferença apurada
JAN	CR\$515.160,84	CR\$30.000,00	R\$1.058,93
FEV	CR\$938.960,79	CR\$30.000,00	R\$1.425,51
MAR	CR\$1.754.077,74	CR\$76.793,00	R\$1.801,50
ABR	CR\$2.459.730,96	CR\$109.196,92	R\$1.775,44
MAI	CR\$3.696.277,14	CR\$154.717,63	R\$1.888,01
JUN	CR\$4.710.750,00	CR\$226.820,00	R\$1.630,52
JUL	R\$1.713,00	R\$82,48	R\$1.630,52
AGO	R\$1.713,00	R\$82,48	R\$1.630,52
SET	R\$1.713,00	R\$82,48	R\$1.630,52
OUT	R\$1.713,00	R\$82,48	R\$1.630,52
NOV	R\$1.946,31	R\$82,48	R\$1.863,83
DEZ	R\$1.946,31	R\$82,48	R\$1.863,83
TOTAL			R\$19.829,65

Vice-Prefeito Municipal			
Mês	Valor efetivamente recebido	Valor a receber conforme "VBCC"	Diferença apurada
JAN	CR\$386.370,63	CR\$15.000,00	R\$810,57
FEV	CR\$546.018,97	CR\$15.000,00	R\$832,79
MAR	CR\$877.038,87	CR\$38.396,50	R\$900,75
ABR	CR\$1.229.865,48	CR\$54.598,46	R\$887,72
MAI	CR\$1.848.138,57	CR\$77.358,82	R\$944,00
JUN	CR\$2.355.375,00	CR\$113.410,00	R\$815,26
JUL	R\$856,50	R\$41,24	R\$815,26



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

AGO	R\$856,50	R\$41,24	R\$815,26
SET	R\$856,50	R\$41,24	R\$815,26
OUT	R\$856,50	R\$41,24	R\$815,26
NOV	R\$973,15	R\$41,24	R\$931,91
DEZ	R\$973,15	R\$41,24	R\$931,91
TOTAL			R\$10.315,95

14. Afigura-se inconstitucional a vinculação do reajuste dos subsídios dos agentes políticos aos reajustes do funcionalismo público municipal. O art. 24, § 3º, da Constituição do Estado de Minas Gerais veda expressamente a vinculação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público.
15. A par disso, a vinculação de reajustes dos subsídios dos agentes políticos aos reajustes do funcionalismo público municipal demonstra contradição com o princípio da separação dos poderes, uma vez que a iniciativa de lei que trate da remuneração dos servidores públicos é privativa do Chefe do Executivo (art. 66, III, 'b', da Constituição Mineira), ao passo que a iniciativa de lei que fixe a remuneração dos agentes políticos do Poder Legislativo e do Poder Executivo é privativa do Legislativo (art. 66, I, 'b', e 'c'; art. 62, VII e VIII, e art. 176, todos da Constituição Estadual).
16. Esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI Nº 11.894, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2003. - A Lei Maior impôs tratamento jurídico diferenciado entre a classe dos servidores públicos em geral e o membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais. Estes agentes públicos, que se situam no topo da estrutura funcional de cada poder orgânico da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são remunerados exclusivamente por subsídios, cuj a fixação ou alteração é matéria reservada à lei específica, observada, em cada caso, a respectiva iniciativa (incisos X e XI do art. 37 da CF/88). - O dispositivo legal impugnado, ao vincular a alteração dos subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado às propostas de refixação dos vencimentos dos servidores públicos em geral ofendeu o inciso XIII do art. 37 e o inciso VIII do art. 49 da Constituição Federal de 1988. Sobremais, desconsiderou que todos os dispositivos constitucionais versantes do tema do reajuste estipendiário dos agentes públicos são manifestação do magno princípio da Separação de Poderes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente" (ADI nº 3.491/RS; Rel. Min. Carlos Britto; órgão julgador: Tribunal Pleno; DJ de 23.3.2007).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

17. Portanto, correta a aplicação, pela Unidade Técnica, dos valores de subsídios previstos na Resolução nº3/92, haja vista a inaplicabilidade dos reajustes fixados pelos Decretos do Executivo.
18. Ademais, verifica-se no anexo dos autos que há adequada instrução processual, tendo sido juntado no processo todas as folhas de pagamento dos agentes políticos e a legislação municipal que fixou os subsídios.
19. No caso, há a possibilidade de se cobrar todos os valores pagos a maior integralmente do Prefeito Municipal ou exigir do Vice- Prefeito a sua parte recebida irregularmente. Isso porque se tem aqui verdadeira responsabilidade solidária entre o Prefeito Municipal – quem ordena as despesas – e o Vice-Prefeito – quem recebe os valores irregulares -, já que ambos concorreram para a ocorrência de dano ao erário. Sobre o tema, prescreve o Código Civil, em seu art. 942: *“Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, **todos responderão solidariamente pela reparação.**”*
20. Tal compreensão da matéria é adotada em outros Tribunais de Contas Estaduais, a exemplo do TCE/PR, que assim já decidiu sobre o tema:

“ENUNCIADO. PREJULGADO. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS, NA HIPÓTESE DE SUBSÍDIOS RECEBIDOS A MAIOR, DA SEGUINTE FORMA:

A) QUANDO CONSTATADO PELA UNIDADE TÉCNICA O RECEBIMENTO DE SUBSÍDIOS A MAIOR POR PARTE DE AGENTES POLÍTICOS, E NÃO HOVER, NO PROCESSO, DECISÃO DEFINITIVA ACERCA DA MATÉRIA, POR DESPACHO DO RELATOR, PODERÁ SER DETERMINADA A INCLUSÃO DE VICE-PREFEITOS, SECRETÁRIOS MUNICIPAIS E VEREADORES NO PÓLO PASSIVO DA TOMADA OU PRESTAÇÃO DE CONTAS, PARA FINS DE CITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DO DIREITO AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA E, CASO CONFIRMADA A IRREGULARIDADE NO JULGAMENTO DA MATÉRIA PELO ÓRGÃO COLEGIADO COMPETENTE, **PODERÃO SER CONDENADOS ESSES MESMOS AGENTES POLÍTICOS, INDIVIDUALMENTE E DE FORMA SOLIDÁRIA** COM OS CHEFES DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO, À RESTITUIÇÃO DOS VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS;

(...)

C) OS CHEFES DE PODERES **SOMENTE SE EXIMEM DE SUA RESPONSABILIDADE QUANDO CONSTATADO O RESSARCIMENTO INTEGRAL DOS VALORES PERCEBIDOS A MAIOR POR PARTE DE TODOS OS AGENTES POLÍTICOS** INTEGRANTES DESSE MESMO PODER, RESSALVADO EM TODOS OS CASOS, SEU DIREITO DE REGRESSO CONTRA OS BENEFICIÁRIOS, NO PODER JUDICIÁRIO”. (Prejulgado Nº 5, DJ 14/12/2007, do TCE/PR) (grifo nosso).

21. Desse modo, todos os agentes políticos – Prefeito e Vice-Prefeito – são responsáveis pelo ressarcimento dos valores pagos/recebidos irregularmente



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

que lhe dizem respeito. Nesse âmbito, o Vice-Prefeito será responsável pelo valor recebido a maior e o Prefeito pelos pagamentos irregulares aquele, além, por óbvio, do eventual recebimento irregular pelo próprio Chefe do Poder Executivo, como ocorreu no presente caso.

22. Assim, tendo em vista que houve a regular citação dos demandados, todos poderão ser devidamente cobrados em sede de execução pelos valores pagos/recebidos irregularmente que lhe dizem respeito. Tal execução deverá ser realizada tendo em vista a solidariedade das obrigações – Prefeito e Vice-Prefeito - e a melhor forma de satisfação do interesse público.
23. Com isso, levando em consideração a qualidade da instrução probatória trazida ao feito pelo Setor Técnico, quanto à pretensão ressarcitória dos subsídios, o *Parquet* conclui que os demandados devem ser condenados ao ressarcimento dos valores recebidos a maior.² Nesse sentido, deverá ser condenado o Prefeito Municipal aos valores recebidos por ele a maior, além dos valores pagos a maior para ao Vice-Prefeito. Ademais, deve ser também condenado o Vice-Prefeito ao ressarcimento dos valores recebidos a maior.

III) Quanto à pretensão punitiva decorrente das irregularidades formais

24. O instituto da prescrição foi positivado, no âmbito do processo de controle externo, com o advento da Lei Complementar Estadual n. 120/2011, que alterou a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (LC n. 102/2008). Muito recentemente, em 05/02/2014, a Lei Complementar Estadual n. 133 alterou significativamente o tratamento da matéria.
25. 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 controle da Corte de Contas consolidara-se pelo decurso do tempo. Este *Parquet* propugnava 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 a função administrativa estrito senso, seja a própria função de controle externo.
26. Com o advento da LC n. 120/2011, o entendimento acima foi positivado mediante a introdução do art. 110-E na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o qual estabeleceu a data da ocorrência do fato como marco inicial à contagem do prazo prescricional de cinco anos. Tal prazo somente será interrompido com a ocorrência de uma das hipóteses do

² Nesse sentido, o Tribunal de Contas de Minas Gerais sumulou a matéria: Súmula 69: “Os valores recebidos a maior dos cofres públicos devem ser restituídos devidamente corrigidos monetariamente, com base em índice oficial.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

art. 110-C deste último diploma legal, cuja redação, antes do advento da Lei Complementar n. 133/2014, transcreve-se abaixo:

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)

27. Consoante a redação transcrita - depois modificada pela Lei Complementar n. 133/2014 -, uma vez interrompida a prescrição por uma das hipóteses elencadas, o prazo recomeçaria a contar do início apenas **uma única vez**. A norma dava efeitos excludentes às causas interruptivas sucessivas.
28. Em síntese, a norma trazia várias hipóteses de fatos interruptivos (incisos do § 1º do art. 110-C), sendo que, uma vez operado um deles, a eficácia dos demais era afastada (§ 1º do art. 110-C).
29. Aliás, é oportuno registrar que o Código Civil traz dispositivo análogo ao que era previsto no art. 110-C, *caput*, §§ 1º e 2º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (com redação dada pela LC n. 120/2008). 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.

30. No âmbito de aplicação do diploma civil, embora haja um rol de causas interruptivas, conforme dispositivo acima citado, jamais se cogitou que a ocorrência de um segundo evento listado no rol como causa interruptiva gerasse nova interrupção e impusesse o reinício do cômputo do prazo. Ou,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ainda, jamais se raciocinou no sentido de que a ocorrência de um segundo evento listado no rol como causa interruptiva viesse a interromper o transcurso do prazo prescricional e impedir o seu começo (uma nova contagem).

31. Ao revés, interpreta-se pacificamente que a ocorrência de um segundo evento listado no rol das causas interruptivas não propala nenhum efeito jurídico, não repercutindo no prazo em curso.
32. Igual leitura deveria ser realizada do art. 110-C, §2º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Assim, no contexto da norma vigente até a publicação da Lei Complementar n. 133/2014, transcorrido o período de 05 anos desde a incidência do primeiro marco interruptivo aplicável, prescrevia, em desfavor desta Corte de Contas, a possibilidade de exercício de sua pretensão punitiva, em razão da sua própria omissão.
33. No entanto, a Lei Complementar n. 133/2014 alterou os dispositivos que disciplinavam a prescrição e a decadência nos processos em trâmite na Corte de Contas. Veja-se o seguinte dispositivo acrescentado à Lei Orgânica do Tribunal de Contas:

“Art. 118-A – Para os processos que tenham sido autuados até 15 de dezembro de 2011, adotar-se-ão os prazos prescricionais de:

I – cinco anos, contados da ocorrência do fato, até a primeira causa interruptiva da prescrição;

II – oito anos, contados da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição até a primeira decisão de mérito recorrível proferida no processo;

III – cinco anos, contados da prolação da primeira decisão de mérito recorrível até a prolação da decisão de mérito irreccorrível.

Parágrafo único – A pretensão punitiva do Tribunal de Contas para os processos a que se refere o caput prescreverá, também, quando a paralisação da tramitação processual do feito em um setor ultrapassar o período de cinco anos.”

34. Com todo o respeito à nobre intenção do legislador de valorizar e ressaltar a segurança jurídica, princípio basilar do Estado Democrático de Direito e intimamente relacionado aos direitos fundamentais do devido processo legal e da razoável duração do processo, verifica-se que a alteração normativa instituiu justamente a inobservância do princípio a que visava resguardar.
35. Afirma-se isso porque o dispositivo recém-aprovado pretende alcançar fatos pretéritos já “sepultados” pela redação da lei anterior. Tal entendimento ampara-se na compreensão jurídica de que todos os fatos ocorridos antes ou na vigência da LC n. 120/2008, que se enquadravam nas hipóteses nela elencadas, foram alcançados pela prescrição antes do advento da LC n. 133/2014.
36. Ademais, ressalte-se que a decisão do Tribunal de Contas, quando reconhece a prescrição, tem caráter declaratório, ou seja, apenas declara que houve o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

transcurso do prazo prescricional - no caso, o de cinco anos estabelecido na LC n. 120/2008 -, independentemente da época em que vier a ser proferida.

37. Assim, a norma que estabelece um prazo de oito anos para ocorrência da prescrição em processos autuados até 15 de dezembro de 2011 não pode ser levada a efeito, uma vez que visa compreender fatos pretéritos já alcançados pela lei anterior (LC n. 120/2011).
38. Feitas estas considerações, o Ministério Público de Contas conclui ser inconstitucional o art. 118-A, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com redação dada pela Lei Complementar Estadual n. 133/2014.
39. Dessa forma, diante do fato da causa interruptiva prevista no art. 110-C, § 1º, **inciso I**, da Lei Complementar nº 102/2008³, ter ocorrido em **21/8/1995**, e até a entrada em vigor da Lei Complementar n. 133/2014 ter havido o transcurso de mais de 5 anos sem que tenha sido proferida decisão de mérito, e por não haver, de acordo com o exposto pela Unidade Técnica, indícios de dano ao erário, o Ministério Público conclui que o poder punitivo do Tribunal de Contas do Estado encontra-se prescrito, razão pela qual deve ser reconhecida, em preliminar de mérito, a prescrição, devendo ser extinto o processo sob análise com resolução de mérito, nos termos do art. 110-E, e promovido seu arquivamento.

CONCLUSÃO

40. Feitas essas considerações, quanto à pretensão ressarcitória dos subsídios recebidos a maior, conclui o Ministério Público, com base no art. 94 da Lei Complementar nº 102/2008, que o Vice-Prefeito deve ser condenado à restituição aos cofres municipais dos valores que recebeu a maior, bem como que o Prefeito deve ser condenado ao ressarcimento da quantia correspondente à totalidade dos pagamentos irregulares, tendo em vista a existência de responsabilidade solidária entre esta última autoridade e o Vice-Prefeito. Por óbvio, o Prefeito Municipal também deve ser condenado ao pagamento dos valores por ele recebidos a maior.
41. Já quanto à pretensão punitiva, conclui esse Ministério Público que deve ser aplicada a regra contida no art. 110-E c/c art. 110-C, ambos da Lei Complementar nº 102/2008, pugnando-se pela extinção do processo sob análise com resolução de mérito, com fulcro no art. 269, IV, do Código de

³ Nota-se que estamos nos referindo à redação vigente antes do advento da Lei Complementar nº 133/2014, pelas razões apresentadas e defendidas ao longo deste parecer.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo Civil e no art. 71, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008.

42. É o parecer.

Belo Horizonte, 22 de abril de 2014.

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