



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

### DELIBERAÇÃO AC00 - 2691/2019

|                  |                                                              |
|------------------|--------------------------------------------------------------|
| PROCESSO TC/MS   | : TC/03618/2012/001                                          |
| PROTOCOLO        | : 1720344                                                    |
| TIPO DE PROCESSO | : RECURSO ORDINÁRIO                                          |
| ÓRGÃO            | : CAMARA MUNICIPAL DE NOVA ALVORADA DO SUL                   |
| RECORRENTES      | : ADELINO BARBOSA DE OLIVEIRA E<br>JANE MARIA OLMEDO BARRIOS |
| RELATOR          | : CONS. WALDIR NEVES BARBOSA                                 |

**EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – INSPEÇÃO ORDINÁRIA – CAMARA MUNICIPAL – DESPESAS ENTRANHAS AOS OBJETIVOS DO ÓRGÃO – SUBSÍDIO DOS VEREADORES PAGO A MAIOR – IRREGULARIDADE – MULTA – IMPUGNAÇÃO – PRINCÍPIO DA BOA-FÉ E DA RAZOABILIDADE – EXCLUSÃO DA MULTA E IMPUGNAÇÃO – PROVIMENTO.**

Verificado que a devolução da quantia paga é desproporcional e gravosa e aplicando-se o princípio da boa-fé objetiva da administração pública, é dado provimento do recurso para exclusão da impugnação e da multa cominada.

### ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 30ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 23 de outubro de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **conhecer e dar provimento** ao Recurso Ordinário, interposto por **Adelino Barbosa de Oliveira**, Ex-Presidente da Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul/MS e **Jane Maria Olmedo Barrios**, Ex-Primeira Secretária da Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul/MS, para o fim de excluir os comandos insertos nos itens “2” e “3” do **Acórdão ACO00-G.JD-1284/2015**, prolatado nos Autos TC/03618/2012, pelos fundamentos transcritos nesta decisão.

Campo Grande, 23 de outubro de 2019.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

## RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Tratam os autos de **RECURSO ORDINÁRIO** interposto pelo Ex-Presidente da Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul/MS, **Senhor Adelino Barbosa de Oliveira** (CPF 045.375.481-34) e pela Ex-1ª Secretária, Sra. **Jane Maria Olmedo Barrios** (CPF nº 614.814.161-20).

Insurge o Recorrente contra o **Acórdão ACO00 - G.JD - 1284/2015** que, na **23ª Sessão Ordinária** do dia 21 de outubro de 2015, por unanimidade de votos, nos termos do relatório e voto do Conselheiro-Relator e acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, decidiu:

(...)

*I) Pela **aplicação de multa** no valor de 50 (cinquenta) UFERMS ao Sr. Adelino Barbosa de Oliveira Presidente da Câmara de Nova Alvorada do Sul, à época, com fulcro no inciso I do artigo 44 da L.C nº 160/2012, c/c o inciso I do art. 170 do Regimento Interno, por infringência à norma legal; em razão das irregularidades apontadas no relatório de Inspeção Ordinária nº 11/2012, referentes ao item 5.2 – Despesas estranhas aos objetivos do órgão e item 8.3 – Subsídio dos vereadores pago a maior;*

*II) Pela **impugnação** do montante de R\$ 52.480,63 (cinquenta e dois mil, quatrocentos e oitenta reais e sessenta e três centavos), referente aos valores realizados com despesas estranhas ao órgão (R\$ 18.021,91) e pagos indevidamente aos vereadores (R\$ 34.458,72), consoante fundamentação constante neste parecer, nas seguintes proporções:*

**1)** O Presidente da Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul (à época), Sr. Adelino Barbosa de Oliveira, deve restituir o montante referente aos valores gastos com despesas estranhas ao órgão, no valor de R\$ 18.021,91 (dezoito mil, vinte e um reais e noventa e um centavos) e os valores recebidos indevidamente a título de subsídio, no montante de R\$ 22.848,60 (vinte e dois mil, oitocentos e quarenta e oito reais e sessenta centavos);

**2)** A 1ª. Secretária, Sra. Jane Maria Olmedo Barrios, deve restituir o montante de R\$ 11.610,12 (onze mil, seiscentos e dez reais e doze centavos), referente aos valores recebidos indevidamente a título de subsídio;

(...)

O Recorrente, através de procurador constituído, apresenta apelo acompanhado de documentos (peça 1) e, pleiteia:

*a) conhecimento e regular processamento do presente Recurso Ordinário;*

*b) no mérito, seja dado provimento ao presente recurso para o fim de que sejam absolvidos e isentados da devolução de tais valores, visto que agiram dentro dos preceitos legais, não cometendo nenhuma irregularidade, e:*



## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### Tribunal Pleno

*b.1) a desconsideração da aplicação de multa a pessoa do primeiro recorrente.*

O presente recurso foi devidamente recebido pela I. Presidência desta Corte de Contas (DSP - GAB.PRES. - 2857/2016), sendo determinado seu regular processamento na forma regimental.

Os autos seguiram para a 2ª Inspeção de Controle Externo que lançou análise (peça 6) e concluiu pelo **parcial provimento** da suplica apresentada.

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas emitiu Parecer PAR-2ª PRC-1432/2019, opinando pelo conhecimento e parcial provimento, sendo que a decisão merece ser reformada tão somente quanto à irregularidade e impugnação do valor correspondente a R\$ 18.021,91 (aquisição dos uniformes dos servidores), e que seja mantido o restante do acórdão, comunicando-se o resultado do julgamento aos interessados, na forma regimental.

**É o sucinto RELATÓRIO.**

**Passo as razões do VOTO.**

### **VOTO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

Irresignado com o resultado do **Acórdão ACO00-G.JD-1284/2015** proferido na 23ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, o Presidente da Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul/MS, **Senhor Adelino Barbosa de Oliveira** e a 1ª Secretária, **Senhora Jane Maria Olmedo Barrios**, apresentam apelo buscando a reforma do *decisum*.

Cumpra reconhecer que o presente Recurso Ordinário preenche os requisitos legais e regimentais para sua admissibilidade e consequente conhecimento.

O Recurso foi submetido tanto à análise tanto da 2ª Inspeção de Controle Externo, quanto ao Ministério Público de Contas que, de forma unânime, aduzem que a decisão recorrida merece reparo parcial.

Analisando os Autos, verifico que, de fato, o Poder Legislativo instituiu o uso do uniforme aos servidores, ademais, observa-se que os comprovantes da execução financeira (fls. 31-51) demonstram que a referida despesa ocorreu, efetivamente, na aquisição dos uniformes.

Neste ponto, entendo que o Acórdão ora combatido deva ser reformado, por vislumbrar a correta aplicação dos valores na aquisição mencionada.

No que diz respeito aos valores recebidos a título de subsídio, entendo que este ponto não resultou sanado no presente recurso, tendo em vista que os Recorrentes se limitaram apenas em aduzir que os subsídios do presidente e do 1º



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

secretário podem ser diferenciados, desde que previstos em ato normativo e dentro dos limites constitucionais aplicáveis aos subsídios dos vereadores.

O Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que os municípios têm autonomia para regular o sistema de remuneração de seus vereadores e prefeitos, desde que respeitadas a Constituição da República e a Constituição do respectivo Estado.

Ainda, o Pretório Excelso fixou entendimento no sentido de que as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 19/98 não proibiram a aplicação do princípio da anterioridade, mas apenas retiraram a obrigatoriedade desse princípio, ficando para os municípios, dotados de autonomia e competência para a regulamentação do sistema remuneratório de seus agentes políticos, a liberdade para instituí-lo ou não. Nesse sentido:

*“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REMUNERAÇÃO VEREADORES. PRINCÍPIO ANTERIORIDADE. CONSTITUCIONALIDADE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Os Municípios têm autonomia para regular o sistema de remuneração dos vereadores, desde que respeitadas as prescrições constitucionais estaduais e federais. 2. EC 19/98 não proibiu a aplicação do princípio da anterioridade, apenas retirou o comando imperativo. A omissão foi suprida com a edição da EC 25/00. Agravo Regimental a que se nega provimento” (AI 417.936-AgR, Rel. Min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ 23.5.2003).*

Paralelamente, em decisão no Recurso Extraordinário 494.253 – São Paulo, também decidiu que a fixação dos subsídios de vereadores é de competência exclusiva da Câmara Municipal, devendo ser respeitadas as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, na Constituição do respectivo Estado, bem como na Constituição Federal, senão vejamos:

*DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. OFENSA AO ART. 29, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA.*

*1. A norma municipal foi declarada inconstitucional pelo órgão especial do TJ/SP, por violação ao art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo. 2. **A fixação dos subsídios de vereadores é de competência exclusiva da Câmara Municipal, a qual deve respeitar as prescrições estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, na Constituição do respectivo Estado, bem como na Constituição Federal.** 3. Permaneceu inatado, nas razões recursais, fundamento suficiente para a manutenção do acórdão recorrido. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. ([RE 494.253 AgR](#), rel. min. Ellen Gracie, j. 22-2-2011, 2ª T, DJE de 15-3-2011.) (Grifei)*

No presente caso, a Lei Municipal 392/07, de 17 de dezembro de 2007, estabeleceu que os subsídios do Presidente e do 1º Secretário deverão ser acrescidos de percentual de 50% e 30%, respectivamente.



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

Conquanto reconheça-se a irregularidade no pagamento dos subsídios acima do limite máximo previsto no art. 29, VI da Constituição Federal, entendendo não ser o caso de ressarcimento, em razão da “regra da legislatura” estabelecida no art. 29, inc. VI da Constituição Federal, segundo a qual o subsídio dos vereadores deverá ser fixado na legislatura anterior.

Ademais, os Recorrentes receberam tais valores de boa-fé, diante da presunção de constitucionalidade que recai sobre uma lei vigente no tempo e no espaço.

Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento, *in verbis*:

*ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. VALORES PAGOS INDEVIDAMENTE PELA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ DO ADMINISTRADO. RESTITUIÇÃO. NÃO CABIMENTO. AGRAVO NÃO PROVIDO.*

*1. É incabível a restituição de valores recebidos de boa-fé por servidor público, decorrentes de equívoco de interpretação ou de má aplicação da lei pela Administração. Precedentes do STJ. 2. Agravo regimental não provido. (AgRg no AI 1329698, 1ª Turma, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, julg. 19/10/2010)*

Cumpra anotar que, em respeito aos princípios da boa-fé objetiva e da segurança jurídica nas relações de Direito Público, contrapondo com a aplicação pura e simples do princípio da legalidade, é salutar que se assegure a manutenção de situações jurídicas colmatadas *ex ope temporis*, como no caso em tela.

Sendo aplicável, ao caso, um dos princípios fundamentais do direito privado, qual seja: boa-fé objetiva, que instituiu um modelo ético de conduta para as partes nas relações obrigacionais, sendo cabível seu aproveitamento no direito público, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), vejamos:

**ADMINISTRATIVO. PAGAMENTO A MAIOR DE VERBA A SERVIDOR. ERRO DA ADMINISTRAÇÃO. BOA-FÉ OBJETIVA. PRESUNÇÃO DE LEGALIDADE E DEFINITIVIDADE DO PAGAMENTO. RESTITUIÇÃO DE VALORES. DESCABIMENTO NA HIPÓTESE.** *1. Trata-se de Mandado de Segurança contra o Presidente do STJ. Alega a impetrante ser ré em processo administrativo que visa à reposição de juros de mora sobre reajuste pago indevidamente por erro na rotina de cálculos automáticos do Sistema de Administração de Recursos Humanos (SARH). Aduz que o pagamento a maior por erro da administração não enseja devolução pelo servidor de boa-fé. Pede seja revogada a decisão que determinou a cobrança. 2. A Primeira Seção consolidou o entendimento de que, tanto para verbas recebidas por antecipação de tutela posteriormente revogada (REsp 1.384.418/SC, depois confirmado sob o rito do art. 543-C do CPC no REsp 1.401.560/MT, estando pendente de publicação), quanto para verbas recebidas administrativamente pelo servidor público (REsp 1.244.182/PB), o beneficiário deve comprovar a sua patente boa-fé objetiva no recebimento das parcelas. 3. Na linha dos julgados precitados, o elemento configurador da boa-fé objetiva é a inequívoca compreensão, pelo beneficiado, do caráter legal e definitivo do pagamento. 4. "Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma*



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.**" (REsp 1.244.182/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 19.10.2012). 5. Descabe ao receptor da verba alegar que presumiu o caráter legal do pagamento em hipótese de patente cunho indevido, como, por exemplo, no recebimento de auxílio-natalidade (art. 196 da Lei 8.112/1990) por servidor público que não tenha filhos. 6. Na hipótese de pagamento por força de provimentos judiciais liminares, conforme os mencionados REsp 1.384.418/SC e REsp 1.401.560/MT (submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 8/2008), não pode o servidor alegar boa-fé para não devolver os valores recebidos, em razão da própria precariedade da medida concessiva, e, por conseguinte, da impossibilidade de presumir a definitividade do pagamento. 7. In casu, todavia, o pagamento efetuado à impetrante decorreu de puro erro administrativo de cálculo, sobre o qual se imputa que ela tenha presumido, por ocasião do recebimento, a legalidade e a definitividade do pagamento, o que leva à conclusão de que os **valores recebidos foram de boa-fé**. 8. Segurança concedida. Agravo Regimental prejudicado. (MS 19.260/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, CORTE ESPECIAL, julgado em 03/09/2014, DJe 11/12/2014) (Grifei)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC/2015 NÃO CONFIGURADA. **SERVIDOR PÚBLICO. DEVOLUÇÃO AO ERÁRIO DE VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS POR SERVIDOR DE BOA-FÉ. DESNECESSIDADE.** 1. No que se refere à alegada afronta ao disposto no art. 1.022 do CPC/2015, o julgado recorrido não padece de omissão, porquanto decidiu fundamentadamente a quaestio trazida à sua análise, não podendo ser considerado nulo tão somente porque contrário aos interesses da parte. 2. A Primeira Seção consolidou o entendimento de que, tanto para verbas recebidas por antecipação de tutela posteriormente revogada (REsp 1.384.418/SC, depois confirmado sob o rito do art. 543-C do CPC no REsp 1.401.560/MT), quanto para **verbas recebidas administrativamente pelo servidor público (REsp 1.244.182/PB)**, o beneficiário deve comprovar a sua **patente boa-fé objetiva no recebimento das parcelas**. 3. Na linha dos julgados precitados, o elemento configurador da **boa-fé objetiva** é a inequívoca compreensão, pelo beneficiado, do caráter legal e definitivo do pagamento. 4. **"Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público."** (REsp 1.244.182/PB, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 19.10.2012). 5. Descabe ao receptor da verba alegar que presumiu o caráter legal do pagamento em hipótese de patente cunho indevido, como, por exemplo, no recebimento de auxílio-natalidade (art. 196 da Lei 8.112/1990) por servidor público que não tenha filhos. 6. Na hipótese de pagamento por força de provimentos judiciais liminares, conforme os mencionados REsp 1.384.418/SC e REsp 1.401.560/MT (submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 8/2008), não pode o servidor alegar boa-fé para não devolver os valores re-



## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### Tribunal Pleno

*cebidos, em razão da própria precariedade da medida concessiva, e, por conseguinte, da impossibilidade de presumir a definitividade do pagamento. 7. In casu, as premissas fáticas delineadas no acórdão recorrido apontam para a incidência da tese que afasta a reposição ao Erário de verbas salariais recebidas a maior, pois o pagamento reputado indevido decorreu "de interpretação equivocada ou de má aplicação da lei por parte da Administração". Tal situação, como acima fundamentado, evidencia a boa-fé objetiva dos servidores no recebimento da verba alimentar culminante na irrepetibilidade dos valores auferidos. 8. Recurso Especial não provido. (REsp 1684968/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/11/2017, DJe 19/12/2017) (Grifei)*

É salutar enfatizar que em decorrência da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com as inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, o Princípio da Razoabilidade passou a ter grande importância nas decisões das esferas administrativa, controladora e judicial. A LINDB renovada abusa consagra expressos como “necessidade e adequação da medida imposta” (Parágrafo único do art. 20), “modo proporcional e equânime” (Parágrafo único do art. 21) ou “natureza e gravidade da infração” e “circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” (§ 2º do art. 22).

Especificamente o *caput* dos arts. 20 e 22 da LINDB ofertam um parâmetro de realidade relevantíssimo em matéria de hermenêutica, qual seja:

*Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.*

*Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*

Deste modo, o pagamento das despesas irregulares, conforme apurado na inspeção ordinária, ou seja, em desacordo com a legislação, deveria ter sido evitado, porém, a devolução da quantia paga é desproporcional e gravosa, aplicando-se ao caso o princípio da boa-fé objetiva da administração pública.

Nestas condições, cumpre a atuação desta Corte Fiscal para o fim de considerar **provido** o presente **Recurso Ordinário** interposto pelo Senhor Adelino Barbosa de Oliveira e pela Senhora Jane Maria Olmedo Barrios.

### DISPOSITIVO

Diante do exposto, divergindo do parecer do Ministério Público de Contas e, considerando as razões de fato e de direito nas alegações apresentadas pelo recorrente, **VOTO** no seguinte sentido:

**1) Conhecer** do presente como **Recurso Ordinário** interposto por **Adelino**



Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

**Barbosa de Oliveira** (CPF nº 045.375.481-34), Ex-Presidente da Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul/MS e **Jane Maria Olmedo Barrios** (CPF nº 614.814.161-20), Ex-Primeira Secretária da Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul/MS, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 149 e seguintes da Resolução Normativa nº 76/2013;

**2) No mérito**, dar **PROVIMENTO** ao recurso, para o fim de excluir os comandos insertos nos itens “2” e “3” do **Acórdão ACO00-G.JD-1284/2015**, prolatado nos Autos TC/03618/2012, pelos fundamentos transcritos nesta decisão;

**3) INTIMAR** aos interessados do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

**DECISÃO**

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e dar provimento ao Recurso Ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronimo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 23 de outubro de 2019.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

GAB. ARB-G.WNB  
SET.AC.LBA/dssm