

## **RECURSO DE REVISÃO N. 707626**

**Processo referente:** Prestação de Contas Municipal n. **14496**  
**Procedência:** Câmara Municipal de Três Marias  
**Exercício:** 1994  
**Recorrentes:** Mozair Gonçalves Esteves (Presidente), Antônio Gonçalves dos Reis (Vereador), Antônio Carlos Ornelas Figueiredo (Vereador), Aristides Guimarães de Oliveira (Vereador), Cacilene Perez de Meneses Lima (Vereador), José Taveira Amâncio (Vereador), Luiz Nascimento Gaia (Vereador), Railsom Eustáquio de Oliveira (Vereador), Sebastião da Fonseca Leal (Vereador), Sebastião Gonçalves Pereira (Vereador) e Maria de Lourdes Gonçalves Barbosa (Vereador)  
**Procuradores:** Paulo Neves de Carvalho - OABMG 2.709, Vicente Soares de Souza - OABMG 39.824, Laura Maria Fernandes Rodrigues Dias - OAB/MG 41430, Guilherme Wagner Ribeiro - OAB/MG 59984, Roberto Sorbilli Filho - OAB/MG 67646, Leonardo Carneiro Assumpcao Vieira - OAB/MG 91864, Wladimir Rodrigues Dias - OAB/MG 69322, Marcelo de Almeida e Silva - OAB/MG 72972  
**MPTC:** Maria Cecília Borges  
**RELATORA:** CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

### **EMENTA**

RECURSO DE REVISÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CÂMARA MUNICIPAL. PRELIMINAR. CONHECIMENTO DO RECURSO. MÉRITO. DESPESAS COM PAGAMENTO DE ADIANTAMENTO. PREVISÃO EM LEI AUTORIZATIVA. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. REMUNERAÇÃO RECEBIDA A MAIOR PELOS AGENTES POLÍTICOS. NÃO UTILIZAÇÃO DOS NOVOS CRITÉRIOS DE CÁLCULO POR AUSÊNCIA DE ELEMENTOS SUFICIENTES PARA ANÁLISE CONCLUSIVA. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. ARQUIVAMENTOS DOS AUTOS.

1. Inaplicabilidade dos pressupostos de admissibilidade do recurso de revisão previstos no Regimento Interno de 1994 que não se encontravam amparados na Lei Orgânica do Tribunal vigente à época.
2. O regime de adiantamento não era permitido conforme Súmula TC nº 90 e Consulta nº 7.793, respondida em Sessão de 23/05/91, no entanto, em decorrência de Resolução municipal, considera-se regular a despesa.
3. A falta de elementos consistentes para apuração de recebimento de remuneração, consoante nova forma de cálculo adotada pelo Tribunal (Assunto Administrativo nº 850.200) impede que seja determinada a restituição de valores por agentes políticos, devendo os autos serem arquivados por ausência de pressupostos de seu desenvolvimento válido e regular, conforme art. 176, III, do Regimento Interno.

## I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso de Revisão, interposto em 1º/02/06, pelo Sr. Mozair Gonçalves Esteves, Presidente da Câmara Municipal de Três Marias no exercício de 1994, contra decisão desta Corte na Sessão do Pleno do dia 11/08/2005, nos autos de nº 14496, que julgou irregulares as contas, à vista das seguintes irregularidades (fls. 356/358 dos autos de nº 14.496):

1. Despesas com benefício pessoal para servidores, pela inobservância ao disposto na Súmula TC nº 90, uma vez que os encargos foram atribuídos ao erário municipal e que não houve lei municipal autorizativa;
2. Recebimento a maior de remuneração pelos vereadores no valor de R\$ 6.244,19 (seis mil duzentos e quarenta e quatro reais e dezenove centavos), e pelo Presidente da Câmara de R\$ 2.075,41 (dois mil e setenta e cinco reais e quarenta e um centavos), a serem restituídos pelos agentes políticos com a devida correção, nos termos da Súmula TC nº 69.

Inconformado com aquela decisão, o recorrente pede a sua reforma, para que as contas sejam consideradas regulares, alegando em síntese o seguinte:

- 1) A remuneração dos vereadores foi fixada na legislatura precedente, por meio da Resolução nº 119, de 13/11/1992, fundando-se, rigorosamente, no inc. VI do art. 29 da Constituição Federal;
- 2) Não houve vinculação da receita de impostos ao pagamento dos subsídios, mas, ao revés, a vinculação das despesas a percentual da receita, o que favorece o equilíbrio orçamentário;
- 3) Foram atendidos os limites previstos na regra do art. 29, incs. VI e VII, da Constituição Federal;
- 4) Os Recorrentes não foram remunerados além dos limites constitucionais, tendo recebido bem aquém do que é lícitamente pago em inúmeras localidades e que, a condenação importaria em enriquecimento ilícito, sem causa, do Município de Três Marias;
- 5) O regime de adiantamento não causou qualquer prejuízo ao patrimônio municipal, tendo sido pago a quem fazia jus.

A petição foi recebida pelo então presidente do Tribunal, vez que formulada tempestivamente, nos termos do art. 264, da Resolução nº 10/96 - do Regimento Interno, fl. 23.

A Unidade Técnica, em sua informação de fls. 33 a 44, concluiu por manter as irregularidades apontadas.

Os autos foram então para o Ministério Público junto ao Tribunal que, às fls. 47/48, opinou pela inadmissibilidade do recurso de revisão, em face de sua inadequação.

Determinou-se nova abertura de vista aos interessados, fl. 52, tendo os Recorrentes protocolizado defesa conjunta às fls. 87 a 99, pedindo o provimento do recurso interposto para que sejam declaradas regulares as contas do Município; nulidade da decisão recorrida e remetidos os autos à sua apreciação para novo julgamento, assegurando a ampla defesa e o contraditório; afastamento da condenação dos Recorrentes em valor superior àquele estabelecido na decisão recorrida, com fulcro no princípio *non reformatio in pejus*, com aplicação do critério de atualização mais favorável; e, caso não se entenda assim, pede a aplicação do princípio da fungibilidade recursal, para que se admita o recurso como pedido de reconsideração.

Às fls. 131/132, em sede de reexame, a Unidade Técnica observou que “a metodologia de análise adotada à época não confrontou os respectivos recebimentos com o disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, considerando o limite máximo no âmbito dos municípios os valores percebidos como remuneração em espécie pelo Prefeito (fls. 341/342)” e que não consta nos autos elementos suficientes e, diante da ausência de um conjunto probatório e de prova material, fica impossibilitada a análise conclusiva dos fatos. Assim, tendo em vista o extenso lapso temporal decorrido desde a ocorrência dos fatos, e, tendo em vista os critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade do controle, opinou pelo não prosseguimento do feito em razão da ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo. Quanto ao adiantamento de remuneração a vereadores e funcionários, informou que não foi constatado dano ao erário.

O Ministério Público junto ao Tribunal, diante da manifestação exarada às fls. 47/48, e considerando que não há justificativa hábil a modificar o entendimento já expresso, ratificou seu parecer anterior.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### Admissibilidade

De início, cumpre esclarecer que encontra-se pacificado, neste Tribunal, o entendimento pela inaplicabilidade dos pressupostos de admissibilidade do recurso de revisão previstos no Regimento Interno que não se encontram amparados na Lei Orgânica do Tribunal. Isso porque a instituição dos pressupostos de admissibilidade do recurso de revisão, pela via do Regimento Interno, não pode restringir o exercício do direito de recorrer, uma vez que o art. 84 da Lei Orgânica vigente à época, qual seja a Lei Complementar nº 33/94, estabelecia apenas o prazo de 90 dias como condição para o cabimento do recurso.

Por fim, considerando que o recorrente possui legitimidade recursal, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais, conheço do presente recurso de revisão.

### Mérito

Contradizendo a parte do acórdão recorrido que julgou irregular a despesa com benefício de adiantamentos para os servidores e vereadores, sem lei municipal autorizativa, os recorrentes alegaram que as despesas decorreram de autorização insculpida na Resolução nº 107/90, fls. 20, senão vejamos:

#### RESOLUÇÃO Nº 107/90

Autoriza concessão de Adiantamento aos servidores da Câmara Municipal de Três Marias, aos Vereadores e dá outras providências.

Apresentando cópia da referida lei, entendo que assiste razão ao recorrente conforme se extrai seu art. 1º, *verbis*:

Art. 1º - Fica o Presidente da Câmara Municipal de Três Marias, autorizado, quando necessário, a conceder, adiantamento aos servidores e Vereadores.

Pois bem, considerando que há amparo em resolução legislativa e que conforme apurou a Unidade Técnica, aquela conduta não gerou dano ao erário, considero a despesa regular.

Quanto ao recebimento a maior de remuneração pelos vereadores no valor de R\$ 6.244,19 (seis mil duzentos e quarenta e quatro reais e dezenove centavos), e pelo Presidente da Câmara de R\$ 2.075,41 (dois mil e setenta e cinco reais e quarenta e um centavos), acolho a manifestação da Unidade Técnica.

De fato, não é possível a esta Relatora, com as informações constantes nos autos, pronunciarse com segurança, sobre essa matéria.

Assim, cumpre destacar que, embora o caminho a ser adotado com vistas ao prosseguimento da ação de controle fosse uma diligência para complementação da instrução processual e para novo exame da Unidade Técnica, convém ponderar que o longo espaço de tempo transcorrido desde a ocorrência dos fatos compromete substancialmente o exercício pleno e indubitável da ampla defesa.

Nesse contexto, conveniente destacar o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU, que, amparado em precedentes do Supremo Tribunal Federal, exarou o seguinte entendimento no Recurso de Reconsideração TC nº 012.240/1999-0:

O exercício da ampla defesa e do contraditório (conforme o devido processo legal), enquanto garantia processual constitucional, depende do oferecimento de providências tanto de índole normativa como procedimentais por parte da Administração para sua concretização, sob pena de nulidade do processo. **Além disso, verifica-se que o direito de defesa deve ser exercido em tempo oportuno, sob pena de resultar-se ineficaz.**

Não se resume, portanto, a um simples direito de manifestação no processo, mormente se em fase extemporânea, pois a ampla defesa deve ser efetiva - não mero simulacro -, nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 24268, MS 22357, DJ de 5/11/2004, min. Gilmar Mendes; MS 26010, DJ de 01/08/2006, min. Marco Aurélio; MS 26117, DJE de 18/04/2008, min. Eros Grau, e MS 26237, DJ de 29/09/2006, min. Carlos Brito) (grifei).

Tal questão já foi enfrentada, também, no âmbito deste Tribunal, por oportunidade do julgamento do Processo Administrativo nº 708.673, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, que proferiu seu voto nos seguintes termos:

Nesse contexto, embora se possa pensar em determinar a reabertura da fase instrutória por meio da citação dos Secretários Municipais acima nominados, entendo que, apesar de o Tribunal de Contas, no cumprimento de sua missão, ter que zelar pelo patrimônio público e pelas boas práticas de gestão administrativa, sua atuação não pode violar os direitos fundamentais e, no presente caso, reiniciar a instrução do presente feito após 8 anos do fato não seria plausível em nome dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, além de considerar que os direitos constitucionais à ampla defesa e ao contraditório em seu sentido substancial ficam prejudicados com o decurso do tempo.

Nesse cenário, encontramos-nos diante de um inexorável conflito entre a regra constitucional da imprescritibilidade das ações que visam ao ressarcimento do erário e os princípios, também constitucionalmente assegurados, da ampla defesa, razoável duração do processo e devido processo legal.

Insta destacar a necessidade de se assegurar o exercício da ampla defesa em sua acepção material, vale dizer: não basta dar ciência do processo ao interessado e conferir-lhe o direito de defesa de forma superficial. É imprescindível que lhe sejam ofertados instrumentos que permitam verdadeiramente influenciar a decisão final do julgador.

Desse modo, reabrir o contraditório neste momento, transcorridos mais de 22 anos desde a ocorrência dos fatos, pode nulificar o devido processo legal substancial e o direito à ampla defesa, em face de eventual precedência da regra da imprescritibilidade, razão pela qual se faz necessária uma ponderação entre as normas aplicáveis.

Diante disso, a ponderação entre a regra da imprescritibilidade e as regras e princípios que norteiam o devido processo legal, para determinar qual será aplicada ao caso em concreto, é medida que confere maior racionalidade e equidade à decisão que será tomada.

Emerson Gabardo debruçou-se acerca da contraposição entre o interesse público e os direitos fundamentais ao abordar, em sua obra, a preeminência do direito à ampla defesa face à imprescritibilidade das ações ressarcitórias, *in verbis*:

Trata-se do artigo 37, parágrafo 5º, da Constituição Federal de 1988. Segundo a maioria da doutrina e da jurisprudência nacionais, o conteúdo do artigo implica o estabelecimento de uma cláusula de imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Ou seja, a qualquer tempo o Poder Público poderia ingressar com alguma medida a satisfazer o erário na recuperação de valores que tenham sido subtraídos irregularmente. Deve-se destacar que o argumento em geral utilizado é justamente a aplicação literal do texto redigido pelo constituinte. Não é incomum a leitura de autores que, embora lamentem tal opção registrada na Constituição, asseveram não poder escapar dos termos ali dispostos.

Todavia, não parece ser esta a visão mais acertada se realizada uma interpretação sistemática da Constituição e que leva em consideração uma correta apreensão do próprio princípio da supremacia do interesse público como elemento que incorpora os direitos fundamentais em seu cerne. Afinal, o tempo é um condicionante fundamental da realidade dos homens e várias de suas relações têm início ou se encerram em razão de seu decurso. (...) Todo o ordenamento constitucional está implicado pela sustentação dos fatos passados e seus efeitos, pela estabilidade do presente e pela garantia de um futuro previsível. Esta estruturação, essencialmente jurídica, está intimamente ligada a um direito fundamental presente na Constituição Federal de 1988: a ampla defesa.

(...) o argumento da ampla defesa, mais do que um simples reforço, precisa ser considerado o verdadeiro cerne da sustentação de uma interpretação divergente e restritiva do respectivo artigo. Este pressuposto é o elemento mais importante.

(...)

No caso, embora seja um interesse público relevante o ressarcimento, há um valor maior que deve ser considerado: o direito real (efetivo) de o indivíduo se defender de qualquer imputação de responsabilidade que o atinja, realizado o devido processo legal. E não é crível imaginar que o cidadão terá condições de se defender sem que possua um prazo certo no qual sabe que possam lhe ser cobradas explicações em face dos seus atos como agente político. Se a passagem do tempo muitas vezes torna impossível ao cidadão provar seus direitos perante o Poder Público, quanto mais se defender de acusações (considerando, inclusive, o princípio da presunção de inocência)<sup>1</sup>. (grifei)

Destarte, adotar como critério para a ponderação a supremacia das normas que diretamente promovem os direitos fundamentais, dentre os quais se incluem a ampla defesa e a razoável duração do processo, é medida que se justifica na Constituição da República, que fez clara opção material pela centralidade da dignidade da pessoa humana e, por consequência, dos direitos fundamentais. Nesse sentido:

É justamente para efeitos da indispensável hierarquização que se faz presente no processo hermenêutico que a dignidade da pessoa (ombreado em importância talvez apenas com a vida – e mesmo esta há de ser vivida com dignidade) tem sido reiteradamente considerada como princípio (e valor) de maior hierarquia da nossa e de todas as ordens jurídicas que a reconheceram.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> GABARDO, Emerson. Interesse Público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

<sup>2</sup> LEITE, George Salomão. Dos princípios constitucionais. Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. São Paulo: Forense, 2003. Págs.: 225 e 226.

A eficácia interpretativa dos princípios constitucionais deve considerar que os valores neles arraigados condicionam o sentido e o alcance das normas jurídicas. Assim, a razoabilidade é um critério que deve ser adotado para a resolução de situações que exigem valoração e ponderação. O STF já se posicionou dessa forma em algumas situações, atrelando o devido processo legal substantivo ao princípio da razoabilidade, conforme infere-se dos excertos abaixo colacionados:

As normas legais devem observar, no processo de sua formulação, **critérios de razoabilidade** que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law*. (ADI 2667 MC-DF – Tribunal Pleno – Rel. Min. Celso de Mello – J. 19.06.2002.) (grifou-se)

O Estado não pode legislar abusivamente, eis que todas as normas emanadas do Poder Público - tratando-se, ou não, de matéria tributária - devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do "substantive due process of law" (CF, art. 5º, LIV). O postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. Hipótese em que a legislação tributária reveste-se do necessário coeficiente de razoabilidade. Precedentes. (RE-AgR 20084/PR. AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 25/06/2002 Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação DJ 16-08-2002 PP-00092).

O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do *substantive due process of law* - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador". (ADI-MC 1407/D DISTRITO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min CELSO DE MELLO. Julgamento: 07/03/1996 Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação DJ 2411-2000 PP-00086). (grifei)

Diante do exposto, transcorridos mais de 22 anos desde a ocorrência dos fatos, à luz dos princípios da ampla defesa, da segurança jurídica, da racionalização administrativa, da economia processual, da razoável duração do processo e da razoabilidade, não há que se falar em prosseguimento da ação de controle, devendo o processo ser arquivado, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica do Tribunal e do art. 176, III, do Regimento Interno.

### III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, dou provimento parcial ao presente Recurso de Revisão para reformar a decisão proferida pela Primeira Câmara, na sessão de 11/08/2005, nos autos da Prestação de Contas de nº 14496, na parte referente ao pagamento de adiantamento, que considero regular face à autorização inculpada na Resolução nº 107/90 e considerando que o fato não gerou dano ao erário e, quanto à remuneração recebida pelos vereadores e Presidente da Câmara,

transcorridos mais de 22 anos desde a ocorrência dos fatos, à luz dos princípios da ampla defesa, da segurança jurídica, da racionalização administrativa, da economia processual, da razoável duração do processo e da razoabilidade, não há que se falar em prosseguimento da ação de controle, devendo o processo ser arquivado, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica do Tribunal e do art. 176, III, do Regimento Interno. Arquivem-se os autos nos termos do art. 176, inc. I, do Regimento Interno.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto da Relatora, em: **I)** manter a admissibilidade do Recurso de Revisão, preliminarmente, uma vez que foram preenchidos os requisitos de admissibilidade; **II)** dar provimento parcial ao Recurso de Revisão para reformar a decisão proferida pela Primeira Câmara na sessão de 11/08/2005, nos autos da Prestação de Contas de n. 14496, na parte referente ao pagamento de adiantamento, que consideram regular face à autorização insculpida na Resolução nº 107/90, e tendo em vista que o fato não gerou dano ao erário; **III)** determinar, quanto à remuneração recebida pelos vereadores e pelo Presidente da Câmara, o arquivamento do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 71, § 3º, da Lei Orgânica do Tribunal e do art. 176, III, do Regimento Interno, à luz dos princípios da ampla defesa, da segurança jurídica, da racionalização administrativa, da economia processual, da razoável duração do processo e da razoabilidade, já que transcorridos mais de 22 anos desde a ocorrência dos fatos; **IV)** determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inc. I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 13 de dezembro de 2017.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Presidente

ADRIENE ANDRADE  
Relatora

(assinado eletronicamente)

ahw/mp

### CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Coordenadoria de Sistematização e Publicação  
das Deliberações e Jurisprudência