



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA, ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

### **Acórdão – Primeira Câmara**

Processo nº: **633427**

Natureza: Processo Administrativo

Período: janeiro de 1997 a setembro de 1998

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Serra da Saudade

Responsável(eis): Luiz Donizete Ribeiro (Prefeito Municipal à época); Paulo José dos Santos (Vice-Prefeito à época); Maria José Ribeiro; Nilton Fernandes; José Pinto da Cunha Filho; Geraldo Fidélis Fiúza; Geraldo Batista Gabriel; Raimundo Bernardo Lourenço; Antônio Ildefonso de Araújo; José Ozanan da Costa (Vereadores à época) e Derli Donizete da Costa (Presidente da Câmara Municipal à época).

Procurador(es): Edilberto Castro Araújo, OAB/MG 31544; Edinália Gomes de Oliveira; Antônio Caetano Neto, OAB/MG 39916.

Representante do Ministério Público: Juliana Campos Horta de Andrade

Relator: Auditor Licurgo Mourão

**EMENTA:** PROCESSO ADMINISTRATIVO – INSPEÇÃO – IRREGULARIDADES PASSÍVEIS DE MULTA – PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA – RECEBIMENTO A MAIOR PELOS AGENTES POLÍTICOS – POUCA EXPRESSIVIDADE DOS VALORES – PRESUMIDA BOA-FÉ – APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE, ECONOMIA PROCESSUAL E DA INSIGNIFICÂNCIA OU BAGATELA – NÃO IMPOSIÇÃO DE RESTITUIÇÃO – ENCAMINHAMENTO DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS – ARQUIVAMENTO.

1) Reconhece-se a aplicação da prescrição da pretensão punitiva. 2) Decide-se pela não restituição dos valores recebidos a maior, a título de remuneração, em razão da presumida boa-fé e em razão dos valores em causa não serem expressivos. 3) Determinações aos Órgãos da Casa.

### **NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

(conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 25/09/12

Procuradora presente à sessão: Sara Meinberg

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

**PROPOSTA DE VOTO**

**PROCESSO:** 633427



**ÓRGÃO:** Prefeitura Municipal de Serra da Saudade

**NATUREZA:** Processo Administrativo

**PERÍODO:** janeiro de 1997 a setembro de 1998

**RESPONSÁVEIS:** Luiz Donizete Ribeiro (Prefeito Municipal à época); Paulo José dos Santos (Vice-Prefeito à época); Maria José Ribeiro; Nilton Fernandes; José Pinto da Cunha Filho; Geraldo Fidélis Fiúza; Geraldo Batista Gabriel; Raimundo Bernardo Lourenço; Antônio Ildefonso de Araújo; José Ozanan da Costa (Vereadores à época) e Derli Donizete da Costa (Presidente daquela Câmara).

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS:** Procuradora Juliana Campos Horta de Andrade

## 1. Relatório

Trata-se de processo administrativo constituído a partir da conversão do relatório de inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Serra da Saudade, em cumprimento à determinação do Ofício n. 750/DFOM/98, de 21/10/1998, às fls. 2, autuado e distribuído em 29/01/1999, às fls. 310, referente à análise da arrecadação e receitas, ordenamento de despesas e demais atos e procedimentos administrativos praticados pela municipalidade no período supracitado.

O responsável foi regularmente citado em 13/12/2000, a teor da certidão às fls. 321. Às fls. 329 a 330 foi juntada a defesa apresentada em 08/03/2001, que veio acompanhada da documentação de fls. 331 a 402.

Ato contínuo, após análise da referida documentação, a unidade técnica, em reexame de fls. 405 a 413, concluído em 23/9/2002, manifestou-se pela manutenção das irregularidades apontadas no relatório de inspeção de fls. 7 a 23.

Em seguida, a Auditoria, em 27/02/2003, às fls. 414 a 416, posicionou-se pela inclusão do processo em pauta, com a propositura de irregularidade das despesas. A seu turno, em 24/03/2003, o *Parquet* de Contas lançou parecer, às fls. 417, pela irregularidade das despesas daquela Prefeitura no período inspecionado.

Às fls. 419, o então Conselheiro Relator, em despacho datado de 3/6/2003, determinou a notificação do ex-Vice-Prefeito, do Presidente da Câmara e demais vereadores para, na forma do §1º do art. 229 do Regimento Interno, pronunciarem-se, exclusivamente, acerca dos recebimentos a maior, no prazo de 15 (quinze) dias, devendo, após a manifestação dos interessados ou transcurso do prazo "*in albis*", serem os autos encaminhados aos Órgãos da Casa.

Na ausência da manifestação dos responsáveis, conforme certificado às fls. 456, os autos foram encaminhados à Auditoria, que em seu novo parecer de



fls. 457 a 458, ratificou a manifestação anterior de fls. 414 a 416. O Ministério Público opinou, às fls. 417, pela irregularidade das despesas e dos procedimentos adotados, com sugestão de aplicação das sanções previstas no Regimento Interno desta egrégia Corte de Contas, ao ex-Prefeito, Luiz Donizete Ribeiro, bem como a determinação aos agentes políticos do ressarcimento previsto na Súmula TC-69.

Ao final, os presentes autos foram redistribuídos por mais três vezes, conforme despachos de fls. 462, 463 e 464, respectivamente, em 14/9/06, 15/3/07 e 8/2/08.

É o relatório, em síntese.

## **2. Fundamentação**

### **2.1 Da Prescrição Inercial**

Da análise dos autos, afigura-se situação em que os fatos relatados indicam a ocorrência de irregularidades passíveis de aplicação de multa, bem como dano ao erário em virtude de remuneração paga a maior aos agentes políticos municipais.

No tocante às irregularidades passíveis da aplicação de multa, há de se registrar, de início, que os presentes autos se enquadram na hipótese de prescrição da pretensão punitiva descrita no art. 110-F da Lei Complementar Estadual 120, de 15/12/11, isso porque após o parecer do Ministério Público em 06/09/2006, às fls. 458 a 460, sucederam-se tão somente atos de redistribuição dos autos.

Nesse período, superior a 5 (cinco) anos, não foi produzido ato provido de conteúdo relevante à resolução das questões postas nestes autos, fato que conduziu à implementação do lapso temporal que caracteriza a **prescrição inercial** do **art. 110 – F** da Lei Orgânica. O aludido artigo dispõe que a pretensão punitiva do Tribunal de Contas prescreverá quando a paralisação da tramitação processual do feito, em um setor, ultrapasse o período de cinco anos.

Destarte, restou configurada a prescrição da pretensão punitiva inercial – do art. 110-F, da Lei Orgânica deste Tribunal, acrescentado pela Lei Complementar Estadual n. 120/11.

### **2.2 Remuneração dos Agentes Políticos**

Foi apontado, no exame inicial, às fls. 11, 12 e 29 a 52, bem como em sede de reexame, às fls. 407, o recebimento a maior pelos agentes políticos, cujos valores foram sintetizados na tabela abaixo:

AGENTE POLÍTICO	VALOR HISTÓRICO		VALOR CORRIGIDO <sup>1</sup>	FOLHAS
	Exercício			
Prefeito	1997	R\$38,36	R\$97,24	11, 29, 30, 32, 33 e 406
	1998	R\$215,66	R\$527,32	
Vice-prefeito	1997	R\$9,50	R\$24,08	11, 29, 31, 32, 34 e 406
Vereadores	1997	R\$4,04	R\$10,24	12, 37 a 50 e 407
	1998	R\$19,28	R\$47,14	
Presidente da Câmara	1997	R\$2,85	R\$7,22	12, 37 a 50 e 407
	1998	R\$13,82	R\$33,79	
<b>Total</b>	<b>R\$303,51</b>		<b>R\$747,03</b>	

Tal situação enseja a restituição desses valores aos cofres públicos municipais pelos responsáveis, nos termos do art. 37, §5º, da Constituição da República.

Contudo, desde já, chamo a atenção para a pouca expressividade dos valores pagos a maior, os quais, atualizados até 6/9/2012, e sintetizados no quadro supra, totalizam o montante de R\$747,03 (setecentos e quarenta e sete reais e três centavos), correspondentes a R\$624,56 (seiscentos e vinte e quatro reais e cinquenta e seis centavos) para o Prefeito; R\$24,08 (vinte e quatro reais e oito centavos) para o Vice-Prefeito; R\$41,01 (quarenta e um reais e um centavo) de responsabilidade do Presidente da Câmara; e R\$57,38 (cinquenta e sete reais e trinta e oito centavos) para os demais vereadores.

Veja-se que o mister de fiscalizar – verdadeiro poder-dever – é um **direito exercido pelos Tribunais de Contas** em defesa do erário e da própria sociedade. Desse direito emanam várias pretensões, quais sejam: a de agir, expedindo determinações positivas e negativas (**pretensão corretiva**); a de punir ilícitos no âmbito de sua competência (**pretensão punitiva**); e a de apurar danos ao erário (**pretensão reparatória**).

Tratando-se *in casu* de **pretensão reparatória**, a propósito do tema, faço aqui breve digressão para esclarecer que a imprescritibilidade é exceção na aplicação do direito, somente prevalecendo por expressa previsão constitucional no § 5º do art. 37 da Constituição da República.

Esse também é o entendimento do Excelso Pretório, no Mandado de Segurança 26.210-9/DF<sup>2</sup>, da relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 04/09/2008 e publicado em 10/10/2008, de cujo voto condutor se extrai excertos

<sup>1</sup> Valor corrigido com base na Tabela da Corregedoria de Justiça do TJMG de agosto de 2012. Disponível em: [http://www.tjmg.jus.br/corregedoria/atualizacao\\_monetaria/Fatores\\_Atualiz\\_Monet\\_08\\_12.pdf](http://www.tjmg.jus.br/corregedoria/atualizacao_monetaria/Fatores_Atualiz_Monet_08_12.pdf). Acesso em: 6. set. 2012.

<sup>2</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.210-9/DF. Impetrante: Tânia Costa Tribe. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 04 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.gov.br>.>. Acesso em: 28 nov. 2008.

que trazem a exegese mais avançada e consonante com a persecução sob a responsabilidade do Tribunal de Contas, *in verbis*:

[...] Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do seu *ius persequendi*. É o princípio que consta do art. 37, § 5º [...]. **Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*)**<sup>3</sup> (grifos nossos).

Contudo, no caso sob exame, levando-se em consideração que os valores em causa não são expressivos e a presumida boa-fé dos beneficiários, com fundamento nos princípios jurídicos da razoabilidade administrativa, da proporcionalidade, da economia processual, bem como no princípio da insignificância ou bagatela, além do conceito de materialidade admitido por normas de auditoria, entendo que a eles não deve ser imputada a responsabilidade de devolução dessas quantias aos cofres públicos serranos.

A propósito, vejamos as lições de Marcelo Harger<sup>4</sup> sobre o princípio da bagatela, *in verbis*:

O direito repudia a punição dos delitos de bagatela. Trata-se de noção que surgiu no Direito Penal, mas que se propagou para os demais ramos do direito punitivo. [...] As lições extraídas do Direito Penal podem *mutatis mutandis* ser aplicadas também às demais penalidades. Sérgio Ferraz e Adílson Abreu Dallari<sup>5</sup> afirmam que o princípio é aplicável às penalidades administrativas e ensinam que “com esse rótulo se tem dito que é admissível infirmar a tipicidade de fatos que, por sua inexpressividade, configuram ações de bagatela, despidas de relevância, traduzidas em valores lesivos ínfimos.”

Insta salientar, também, que tal princípio pode ser aplicado tanto na esfera administrativa quanto penal, conforme se depreende das ineludíveis lições de Nelson Hungria<sup>6</sup>, *in verbis*:

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 673 *apud* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.210-9/DF. Impetrante: Tânia Costa Tribe. Impetrado: Tribunal de Contas da União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 04 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.gov.br>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

<sup>4</sup> HARGER, Marcelo. *A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da lei da de improbidade*. In: INTERESSE PÚBLICO – IP. Belo Horizonte, ano 12, n. 61, p. 121-125.

<sup>5</sup> FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adílson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 59.

<sup>6</sup> HUNGRIA, Nelson. *Ilícito administrativo e ilícito penal*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 1991. Seleção histórica, 1945-1995. p. 17.

A ilicitude jurídica é uma só, do mesmo modo que um só, na sua essência é o dever jurídico. Dizia BENTHAM que as leis são divididas apenas por questão de comodidade de distribuição: todas podiam ser, por sua identidade substancial, dispostas “sobre um mesmo plano, sobre um só *mapamundi*”. Assim, não há falar-se de um ilícito administrativo ontologicamente distinto de um ilícito penal.

Assim, a aplicação do princípio da insignificância ou bagatela, em nossa pátria, embora tenha residido originalmente no Direito Penal, não se circunscreve a ele.

Em seguida, reconhecendo que o Supremo Tribunal Federal tem ampla jurisprudência sobre o tema, aplicando-o quando a reprimenda se revele desproporcional ou irrazoável, considerada a ação típica ou o resultado dela, prossegue Harger<sup>7</sup>, *in verbis*:

**Para que se desconfigure a conduta punível é necessário que ocorra: “a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) a nenhuma periculosidade social da ação; c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; d) e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.”**

É com base nessa noção que têm sido absolvidos os réus processados criminalmente por estelionato, pequenos furtos, descaminho quando o valor do tributo for inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais) previsto no art. 20 da Lei n. 10.522/02. É necessário ressaltar que o valor envolvido, embora dê indício da aplicabilidade do princípio da insignificância, não é elemento suficiente para caracterizar a sua aplicação. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a tipicidade de crimes contra o patrimônio com valores ínfimos, mas cuja lesividade à sociedade estava evidenciada por fatores como a violência física ou invasão de domicílio.

Nos casos em que a conduta reflita uma vida delituosa, o princípio não será aplicável. A *contrario sensu* sempre que o ilícito for isolado pode em abstrato configurar-se a sua incidência. A aplicação efetiva, contudo, depende de uma análise casuística.

As lições extraídas do Direito Penal podem *mutatis mutandis* ser aplicadas também às demais penalidades.

Na mesma linha de entendimento, leciona Heraldo Garcia Vitta<sup>8</sup>, *in verbis*:

Apesar da obrigatoriedade de ser imposta a penalidade pela Administração, conforme veremos, condutas que resultem danos

<sup>7</sup> HARGER, Marcelo. *A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da lei da de improbidade*. In: INTERESSE PÚBLICO – IP. Belo Horizonte, ano 12, n. 61, p. 122-123.

<sup>8</sup> VITTA, Heraldo Garcia. *A sanção no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 58 *apud* HARGER, Marcelo. *A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da lei da de improbidade*. In: INTERESSE PÚBLICO – IP. Belo Horizonte, ano 12, n. 61, p. 123.



ínfimos, irrisórios, podem ser desconsideradas como ilícitas. Trata-se de análise teleológico-funcional da pena: se o Estado-Administração infligisse pena aos infratores dos denominados ilícitos de bagatela, traria somente desprestígio à potestade punitiva, em vez de fazer com que os súditos se ajustassem aos padrões do ordenamento, finalidade de toda sanção administrativa.

Assim, tem-se que a análise do caso concreto se coaduna com a aplicação do princípio da insignificância ou bagatela, já que a conduta dos agentes preenche os seguintes requisitos elencados pelo Supremo Tribunal Federal: a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) a nenhuma periculosidade social da ação; c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; d) e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.

Prosseguindo no exame da questão posta nos autos, ou seja, a exigência da reposição de importâncias remuneratórias indevidamente percebidas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – MSQO-21715/RS, da relatoria do Min. Sidney Sanches e do Superior Tribunal de Justiça – Resp 645.165/CE; Min<sup>a</sup>. Laurita Vaz; AgRg REsp 808507/RJ, Min<sup>a</sup>. Maria Thereza de Assis Moura; EREsp 612.101/RN, Min. Paulo Medina; AgRg Resp 679.479/RJ, Min. Arnaldo Esteves Lima, dentre outros, é firme no sentido de que não cabe a reposição ao erário dos valores percebidos de boa-fé pelos servidores, seja por decisão judicial posteriormente reformada, seja por erro da própria Administração.

O entendimento do colendo Tribunal de Contas da União não discrepa dos sobreditos precedentes decisórios, como por exemplo, cito os Acórdãos 88/1993, Plenário, Relator Min. Subst. Bento José Bugarin, julgado em 15/9/93 e publicado em 27/9/93, p. 14460 do DOU; 98/1993 – Plenário, Relator Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira, julgado em 29/9/93 e publicado na p. 15284 do DOU de 13/10/93, sem se olvidar dos enunciados de suas Súmulas n. 106 e 249. Mais recentemente, destaco o Processo TC 014.366/2008-6, da relatoria do Min. Raimundo Carreiro, julgado pelo TCU na sessão da Segunda Câmara de 27/7/10.

Ainda no âmbito da jurisprudência do controle externo, pelo seu didatismo, trago à baila excertos da decisão consubstanciada no Processo TC 018.429/2008-6, relatado pelo Min. Benjamin Zymler, e julgado na sessão da Segunda Câmara de 2/2/10, senão veja-se, *verbis*:

[...]

17. Importa destacar que são dois os requisitos que autorizam a dispensa de ressarcimento: existência de dúvida plausível sobre a interpretação, validade ou incidência da norma infringida, no momento da edição do ato que autorizou o pagamento da vantagem impugnada e interpretação razoável, embora errônea, da lei pela administração.



18. Faz-se importante mencionar, nesse ponto, que muito embora não se possa caracterizar erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, dúvida plausível sobre a interpretação de lei, tampouco interpretação razoável de lei pela Administração tendente a estender decisão judicial concedendo a vantagem URP (26,05%) a servidores ativos, inativos e pensionistas, não se pode afastar a boa-fé dos servidores que perceberam os valores de URP (26,05%) com fundamento na Resolução Administrativa UNIRIO nº 2.492/2003. Em sendo assim, é cabível, ao presente caso, conforme solicitado pela recorrente, a aplicação das Súmulas TCU nºs 106 e 249, abaixo transcritas.

#### SÚMULA Nº 106

O julgamento, pela ilegalidade, das concessões de reforma, aposentadoria e pensão, não implica por si só a obrigatoriedade da reposição das **importâncias já recebidas de boa-fé**, até a data do conhecimento da decisão pelo órgão competente. (grifos do original)

#### SÚMULA Nº 249

**É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.**  
(grifos do original)

[...]

22. Quanto à temática de devolução de quantias percebidas de boa-fé, rememora que o tema está pacificado no STF e no STJ, com destaque para: MSQO – 21715/RS, MIn. Sydney Sanches e AgRg no RESp 705249, Min. Paulo Medina. A recorrente dá, também, ênfase aos entendimentos do TCU contidos nas Súmulas nºs 106 e 249, que pugnam pela dispensa de reposição de importâncias indevidamente percebidas de boa-fé.

23. Põe em relevo o entendimento da AGU (**Súmula nº 34**), segundo o qual: ‘Não estão sujeitas a repetição os valores recebidos de boa-fé pelo servidor público, em decorrência de errônea ou inadequada interpretação da lei por parte da Administração Pública.’ (Grifos nossos).  
[...]

26. Cabível ao caso, a nosso ver, a aplicação do entendimento contido na conclusão do Parecer GQ nº 161/98 da AGU, segundo a qual:



(...) a orientação até agora adotada por esta Instituição quanto ao não cabimento de restituição na hipótese de pagamento indevido a servidor que o recebeu de boa-fé e em virtude de errônea interpretação ou má aplicação da lei pela Administração, não está a merecer reparos. Deve ser mantida.

A efetiva prestação de serviço, a boa-fé no recebimento da vantagem ou vencimento, a errônea interpretação da lei expressa em um ato formal e a mudança de orientação jurídica são requisitos indispensáveis para que o pagamento feito possa ser considerado válido e, à época, devido, não estando sujeito à restituição.

27. Em reforço ao debate, importa invocar entendimentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal (RE n.º 88.110 – Distrito Federal – Rel. Ministro Rodrigues Alckimin) e em seguida do Superior Tribunal de Justiça (Resp n.º 767.729 RN 2005/0117344-9 – Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima), abaixo transcritos. Vê-se que, segundo eles, há desnecessidade de reposição ao erário dos valores percebidos de boa-fé pelos servidores, seja por decisão judicial posteriormente reformada, seja por erro da própria Administração.

FUNCIONALISMO. VENCIMENTOS (RESTITUIÇÃO). EXECUÇÃO. 1. Indevida a devolução de vencimentos, não só quando percebidos por força de decisão em mandado de segurança, como em decorrência de execução em ação ordinária. 2 – Vencimentos e salário têm privilégio de verba destinada a alimentos (CPC, art. 649, IV), não devendo impor-se a sua restituição. 3 – Precedentes do Supremo Tribunal Federal: RE 80.913/RS – Pleno, 13.02.78. 4 – Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF - RE n.º 88.110 – Distrito Federal – Rel. Ministro Rodrigues Alckimin)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. DIFERENÇAS SALARIAIS RECEBIDAS POR FORÇA DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO. POSTERIOR DESCONSTITUIÇÃO DA DECISÃO EM AÇÃO RESCISÓRIA. DEVOLUÇÃO DAS VERBAS. IMPOSSIBILIDADE. PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ. SEGURANÇA JURÍDICA. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E IMPROVIDO. 1. O Superior Tribunal de Justiça, revendo seu posicionamento, firmou o entendimento no sentido de que, nos casos em que o pagamento indevido foi efetivado em favor de servidor público, em decorrência de interpretação equivocada ou de má aplicação da lei por parte da Administração e havendo o beneficiado recebido os valores de boa-fé, mostra-se indevido o desconto de tais valores. 2. Hipótese que deve ser estendida aos casos em que o pagamento indevido deveu-se por força de decisão judicial transitada em julgado, posteriormente desconstituída em



ação rescisória. Aplicação do Princípio da segurança nas relações jurídicas. 3. Recurso especial conhecido e improvido. (STJ – Resp nº 767.729 RN 2005/0117344-9 – Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima).

28. Cumpre destacar que o TCU, mesmo nos casos de importâncias recebidas indevidamente por força de decisões judiciais, por diversas ocasiões, ao se deparar com o pagamento irregular de parcelas de URP, com base na Súmula de jurisprudência nº 106, dispensou o ressarcimento das importâncias percebidas de boa-fé, a exemplo dos Acórdãos TCU 63/2005 e 2.578/2006, ambos da 1ª Câmara e dos Acórdãos TCU 75/2005 e 240/2006, da 2ª Câmara.

29. Finalmente, com relação ao aspecto temporal, releva acentuar que se passaram mais de cinco anos entre a irregularidade do ato (concessão da vantagem URP, administrativamente, por meio da Resolução UNIRIO nº 2492/2003, de 1/1/2004) e o julgamento das pensões civis por esta Corte de Contas, ocorrido em 17/03/2009. Nesses casos, o STF vem considerando que o tempo pode ser admitido como mitigador da pretensão de devolução dos valores recebidos indevidamente, de boa-fé. É o que se vê na decisão contida no recentíssimo MS nº 26.117/STF/2009. (Grifos nossos).

30. Outrossim, nos autos do MS 25.116/DF, o Ministro Carlos Britto, didaticamente, apresentou situações em que o interregno quinquenal é estipulado como marco para a prescrição da pretensão judicial ou administrativa de o Estado rever seus atos contra os administrados. Conclui pela existência de uma norma, implícita no ordenamento, capaz de estabelecer esse prazo como razoável para colocar limites, não explicitamente previstos em lei, às manifestações do Órgão Constitucional de Controle Externo, ad literam:

22. Em situações que tais, é até intuitivo que a manifestação desse órgão constitucional de controle externo há de se formalizar em tempo que não desborde das pautas elementares da razoabilidade. Todo o Direito Positivo é permeado por essa preocupação com o tempo enquanto figura jurídica, para que sua prolongada passagem em aberto não opere como fator de séria instabilidade inter-subjetiva ou mesmo intergrupar. Quero dizer: a definição jurídica das relações interpessoais ou mesmo coletivas não pode se perder no infinito. Não pode descambar para o temporalmente infundável, e a própria Constituição de 1988 dá conta de institutos que têm no perfazimento de um certo lapso temporal a sua própria razão de ser. É o caso dos institutos da prescrição e da decadência, a marcar explícita presença em dispositivos como estes:

‘Art. 5º(...)



LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação'. [...]

34. Ademais, considerando que as quantias pagas indevidamente a título de URP foram percebidas de boa-fé, considerando a análise contida no voto condutor do Acórdão TCU nº 4963/2008-2ª Câmara, considerando o posicionamento adotado pelo TCU nos Acórdãos nºs 1802/2008 e 3202/2008, ambos da 2ª Câmara, somos por que haja o abrandamento da dicção do art. 46 da Lei nº 8.112/90, a fim de que não seja necessária a devolução de verbas pagas sob o manto de decisão administrativa (Resolução Administrativa UNIRIO nº 2.492/2003).

Mas não é só. No caso em concreto, também não se pode descurar dos princípios da economicidade e da eficiência, cuja observância se mostra de suma importância para o adequado desempenho da atividade da Administração Pública, levando-se em consideração o valor do dano apurado e o custo relativo à tramitação de feitos dessa espécie, bem como a execução de eventual decisão.

Conforme bem ponderado pelo ilustre representante do Ministério Público de Contas no Processo n. 643896, de minha relatoria, o hoje Conselheiro Cláudio Terrão deixou consignado que há de se atentar para o fato de que tanto o custo associado à manutenção de um processo ativo na Corte de Contas, quanto o da execução de eventual decisão condenatória são inferiores ao potencial benefício ao interesse público que dele pode advir.

### **3. Proposta de Voto**

À vista do exposto, no que tange às irregularidades passíveis de multa, reconheço de ofício, a aplicação da prescrição inercial, nos termos do parágrafo único do art. 110-A c/c 110-F da Lei Orgânica deste Tribunal, com redação dada pela Lei Complementar Estadual nº 120, de 15/12/2011, uma vez que, a tramitação do presente feito permaneceu paralisada por mais de cinco anos.

É a preliminar, Sra. Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.



CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR RELATOR, NA PRELIMINAR.

AUDITOR LICURGO MOURÃO:

Em relação ao pagamento de remuneração a maior aos agentes políticos, no montante atualizado de R\$747,03 (setecentos e quarenta e sete reais e três centavos), levando-se em consideração os princípios da razoabilidade, da economicidade, da eficiência, e o fato de que os valores em causa não são expressivos, a divergência de interpretação sobre a validade ou incidência da norma ofendida, e ainda a presumida boa-fé dos beneficiários, deixo de determinar a restituição aos cofres públicos do município de Serra da Saudade dos valores recebidos, a título de remuneração, nos longínquos exercícios de 1997 e 1998.

Adoto ainda o entendimento pelo **ENCAMINHAMENTO** dos presentes autos ao Ministério Público de Contas, para as providências que entender cabíveis. Em seguida, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO GILBERTO DINIZ:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Acolho a proposta de voto do Auditor Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO AUDITOR, POR UNANIMIDADE.



## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **633427**, referentes ao Processo Administrativo, decorrente de inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Serra da Saudade, no período de janeiro de 1997 a setembro de 1998, relativo à análise da arrecadação e receitas, ordenamento de despesas e demais atos e procedimentos administrativos praticados pela municipalidade, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas, por unanimidade, nos termos da proposta de voto do Relator, preliminarmente, no que tange às irregularidades passíveis de multa, em reconhecer de ofício a aplicação da prescrição inercial, nos termos do parágrafo único do art. 110-A c/c 110-F da Lei Orgânica deste Tribunal, com redação dada pela Lei Complementar Estadual n. 120, de 15/12/2011, uma vez que a tramitação do presente feito permaneceu paralisada por mais de cinco anos; e, no mérito, diante das razões expendidas: **I**) em deixar de determinar a restituição aos cofres públicos dos valores recebidos a maior, a título de remuneração, nos exercícios de 1997 e 1998, em consideração aos princípios da razoabilidade, da economicidade, da eficiência, ao fato de os valores não serem expressivos, à divergência de interpretação sobre a validade ou incidência da norma ofendida, e ainda à presumida boa-fé dos beneficiários; **II**) em determinar o encaminhamento dos presentes autos ao Ministério Público de Contas, para as providências que entender cabíveis, e, após, o seu arquivamento.

Plenário Governador Milton Campos, 25 de setembro de 2012.

ADRIENE ANDRADE  
Presidente

LICURGO MOURÃO  
Relator

Fui presente:

SARA MEINBERG  
Procuradora do Ministério Público  
junto ao Tribunal de Contas