

<b>Processo n.</b>	1071463
<b>Natureza:</b>	Representação
<b>Representante:</b>	Eleir Ribeiro de Carvalho (Vereador)
<b>Responsável:</b>	José Antônio Ferreira (Prefeito Municipal) e Ruberval José Gonçalves (Ex-Prefeito Municipal)
<b>Jurisdicionado:</b>	Prefeitura Municipal de Conceição da Aparecida
<b>Relator:</b>	Conselheiro Durval Ângelo
<b>Fase da Análise:</b>	Análise de documentos

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação contra a Prefeitura Municipal de Conceição da Aparecida, comandada pelo Sr. Ruberval José Gonçalves à época, por meio da qual o Sr. Eleir Ribeiro de Carvalho, Vereador da Câmara desse Município, denuncia possíveis irregularidades no pagamento de anuênio e gratificações a servidores do Poder Executivo.

Os autos já foram analisados inúmeras vezes por este Órgão Técnico, por meio dos relatórios registrados às peças n. 03, 06, 27, 46 e 67. Quando da análise inicial, constataram-se possíveis irregularidades relativamente aos pontos listados a seguir.

Resumidamente:

- Apostilamento de servidores pelo Município de Conceição da Aparecida;
- Pagamento de gratificações a servidores do Município de Conceição da Aparecida;
- Pagamento de anuênios a servidores do Município de Conceição da Aparecida;
- Não pagamento de subsídios a agentes políticos;
- Existência de inconsistências no Portal da Transparência municipal, relativamente às verbas percebidas pelos servidores da municipalidade.

Ao realizar sua última análise (peça n. 67) – o que foi feito após a citação do senhor Ruberval Gonçalves e a prestação de inúmeros esclarecimentos – esta Unidade Técnica constatou que, de todos os apontamentos listados acima, permaneciam sem explicação apenas aqueles referentes ao pagamento de anuênios, de gratificação e à existência de

inconsistências no Portal da Transparência municipal, relativamente às verbas percebidas pelos servidores da municipalidade.

Ato seguido, às peças n. 68 e 85, o Ministério Público de Contas emitiu parecer, por meio do qual sugeriu que a presente representação fosse julgada parcialmente procedente. Finalmente, às peças n. 88 e 91, o relator proferiu despacho, encaminhando os autos a esta Coordenadoria para fins de apuração de possível dano ao erário, em decorrência do pagamento indevido de anuênios. Ainda nesse último ato, determinou que esta Coordenadoria procedesse à análise da documentação juntada à peça n. 90.

## **2. ANÁLISE**

### **A – Dos anuênios pagos aos servidores do Município de Conceição da Aparecida**

Por meio do despacho proferido à peça n. 91, o douto relator determinou a este Órgão Técnico que procedesse à análise da documentação juntada à peça n. 90, referente às possíveis ilicitudes ocorridas quando do pagamento de anuênio a servidores de Conceição da Aparecida. Determinou, ainda, que se apurasse o montante a ser restituído aos cofres públicos em caso de dano ao erário.

À peça n. 90, o senhor Rodrigo Matos Antônio, servidor do Município em questão, fez juntar aos autos uma série de documentos relativos aos servidores supostamente beneficiados pelo recebimento indevido de anuênios. Na ocasião, argumentou que a data de admissão dos referidos servidores, mencionada por este Órgão Técnico em suas análises anteriores, não corresponde à realidade e apresentou as suas respectivas portarias de nomeação para sustentar seu argumento. Ademais, apresentou a seguinte tabela, indicando a data de admissão de cada servidor e o anuênio devido a cada um:

TABELA DA DATA DE ADMISSÃO DOS SERVIDORES DE CONCEIÇÃO DA APARECIDA/MG

SERVIDORES	DATA DE ADMISSÃO	% ANUÊNIO NOS VENCIMENTOS
CARLOS ALBERTO NASCIMENTO SOUTO*	28/06/2004	26%
ADRIANA BORBA FERREIRA	28/06/2004	38%
CLAUDIA APARECIDA BORBA MENDES	02/06/2003	36%
GUILHERME MARQUES DE CARVALHO	28/06/2004	34%
CRISTIANI MICHELE MACHADO	02/05/2000	42%
LEILA CRISTINA MENDES LEONARDO	02/06/2003	42%
RODRIGO MATOS ANTONIO	01/07/2010	22%
WILSON INÁCIO DA ROCHA*	02/06/2003	32%
HEIDER FERREIRA DE SOUZA	02/06/2003	40%
ANTONIO CLEBER DE MELO	09/01/1996	52%
CARMELITA MARIA VIEIRA	02/06/2003	40%
JOSIANE FILOMENA ONOFRE BARBOSA	02/06/2003	40%
LUIZ VICENTE DE SOUZA	05/04/2010	22%
LUIZA HELENA SILVA BORBA OLIVEIRA*	02/05/1994	42%
TADEU VERÍSSIMO DE PAULA	03/11/2003	36%

\* SERVIDORES POSSUEM PERÍODOS DE LICENÇA SEM REMUNERAÇÃO DE ACORDO COM O ESTATUTO DOS SERVIDORES.

Observação:

Com o advento da lei complementar federal nº. 173/2020, a contagem de tempo para fins de Anuênios ficou suspensa durante 28/05/2020 a 31/12/2021.]

Ao analisar a presente documentação, e a tabela reproduzida acima, entende este Órgão Técnico que subsistem irregularidades quanto ao pagamento de anuênios. Conforme amplamente discutido no relatório técnico juntado à Peça n. 03 (e subsequentes), o anuênio concede, a cada servidor, um adicional de 2% para cada ano de efetivo exercício. Assim, vislumbra-se que muitos dos valores pagos, discriminados na tabela acima, não atendem a essa regra, mesmo quando se consideram as datas apresentadas pelo servidor e os condicionantes / circunstâncias por ele próprio indicados<sup>1</sup>. Para ilustrar tal raciocínio, este Órgão Técnico elaborou o quadro a seguir.

Servidor	Data de Ingresso	Tempo de serviço (até setembro de 2023), para fins de anuênio <sup>2</sup>	Anuênio – De acordo com a Lei n. 783/1991	Percentual utilizado
Adriana Borba Ferreira	28/06/2004	17	34%	38%
Carlos Alberto Nascimento Souto <sup>3</sup>	28/06/2004	17	34%	26%
Carmelita Maria Vieira	02/06/2003	18	36%	40%

<sup>1</sup> É esse o caso dos servidores que usufruíram de licença não remunerada e da Lei Federal n. 173/2020, que interrompeu a contagem de prazo para fins de concessão de anuênio entre maio de 2020 e dezembro de 2021.

<sup>2</sup> A contagem foi feita considerando que a Lei Federal n. 173/2020 interrompeu a contagem de tempo, para fins de anuênio, entre 28 de maio de 2020 e dezembro de 2021.

<sup>3</sup> Nesse caso, o pagamento a menor se justificaria pelo fato de o servidor ter usufruído de licença não remunerada.

Cláudia Aparecida Borba Mendes	02/06/2003	18	36%	36%
Cristiani Michele Machado	02/06/2003	18	36%	42%
Guilherme Marques de Carvalho	28/06/2004	17	34%	34%
Josiane Filomena Onofre	02/06/2003	18	36%	40%
Leila Cristina Mendes Leonardo	02/06/2003	18	36%	42%
Luíza Helena da Silva Borba Oliveira <sup>4</sup>	02/05/1994	27	54%	42%
Rodrigo Matos Antônio	01/07/2010	11	22%	22%
Tadeu Veríssimo de Paula	03/11/2003	18	36%	36%
Wilson Inácio da Rocha <sup>5</sup>	02/06/2003	18	36%	32%

Como se vê, alguns dos valores recebidos por muitos dos servidores elencados acima apresentam inconsistências, mesmo quando se consideram as peculiaridades resultantes da aprovação da Lei Federal n. 173/2020 e do gozo de licenças por parte dos servidores municipais.

No que se refere à possível ocorrência de dano ao erário e à aferição de sua magnitude, em atenção às determinações do despacho proferido pelo relator à peça n. 91, entende este Órgão Técnico que não há que se falar em sua ocorrência. Isso porque, compulsando os autos, não foram localizadas evidências de que os valores recebidos pelos servidores ora mencionados tenham ocorrido de má fé. Ao contrário, os elementos dos autos sugerem a boa-fé dos servidores beneficiados pelos pagamentos ora discutidos. Exemplo disso são as manifestações espontâneas<sup>6</sup>, juntadas às peças n. 62 e 90, por meio das quais tais servidores buscaram demonstrar a licitude de suas relações junto à municipalidade.

Dessa feita, no caso de recebimento de valores de boa-fé, ainda que indevidamente, tem entendido a jurisprudência pátria que não há de se falar em sua restituição aos cofres públicos. Conseqüentemente, resta afastada a hipótese de dano ao erário e a eventual restituição de valores indevidamente pagos. Nesse sentido:

---

<sup>4</sup> Nesse caso, o pagamento a menor se justificaria pelo fato de o servidor ter usufruído de licença não remunerada.

<sup>5</sup> Nesse caso, o pagamento a menor se justificaria pelo fato de o servidor ter usufruído de licença não remunerada.

<sup>6</sup> É interessante observar que, à Peça n. 62, a senhora Cláudia Aparecida Borba Mendes, servidora do Município, diz não saber o porquê de o Município não ter juntado os documentos demandados por esta Corte para fins de esclarecimento das discussões dos autos.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. SERVIDOR PÚBLICO. OFENSA AO ART. 1022 DO CPC INEXISTENTE. LEGITIMIDADE DA UNIVERSIDADE. HORAS EXTRAS INCORPORADAS. COISA JULGADA. ABSORÇÃO. DECADÊNCIA. BOA FÉ. POSSIBILIDADE DE REVISAR PROVENTOS DESDE QUE DENTRO DO PRAZO PREVISTO EM LEI. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ. VERBA DE CARÁTER ALIMENTAR. DEVOLUÇÃO. NÃO CABIMENTO.

[...]

7. Todavia, sobreveio a Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que, em seu art. 54, preconiza que **"o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé"**.

[...]

**9. O Superior Tribunal de Justiça vem decidindo, de forma reiterada, que verbas de caráter alimentar pagas a maior em face de conduta errônea da Administração ou da má-interpretação legal não devem ser devolvidas quando recebidas de boa-fé pelo beneficiário.**

10. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. (Resp n. 1.762.208/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/10/2018, DJe de 28/11/2018.) (Grifos nossos)

Portanto, tecidas essas considerações e demonstrado que a irregularidade persiste, sugere este Órgão Técnico que seja determinada, ao atual chefe do município, a adoção de medidas no sentido de revisar os pagamentos feitos aos servidores municipais, para evitar a perpetuação das irregularidades observadas nestes autos.

Referido gestor deverá, ainda, se atentar para o fato de que, nos termos da Lei 9.784/1999 e da jurisprudência pátria (conforme colacionado acima), "o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé". Tal providência merece destaque, pois prevenirá a injusta interrupção do recebimento de remunerações percebidas de boa-fé<sup>7</sup>.

Quanto ao senhor Ruberval Gonçalves, ex-prefeito municipal, este Órgão Técnico sugere que lhe seja aplicada multa, nos termos dos art. 318, II, RITCE/MG c/c art. 85, II, LOTCE/MG, tendo em vista que os pagamentos irregulares tiveram início durante sua gestão, sendo correto imputar a ele a causa das ilicitudes discutidas nestes autos.

---

<sup>7</sup> A esse respeito, vale destacar o conteúdo do enunciado n. 633 da súmula do STJ: "A Lei nº 9.784/99, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.". Esclarece-se que este Órgão Técnico não localizou nenhuma lei municipal que discipline o processo administrativo, ou especificamente a decadência, em âmbito local.

**B – Do pagamento de gratificações, atreladas a anuênios, a servidores do Município de Conceição da Aparecida**

Quanto a esse ponto, não serão tecidas considerações adicionais. Por inúmeras vezes, este Órgão já se posicionou pela irregularidade dos valores pagos, não encontrando nenhuma explicação plausível, para tais pagamentos, muito embora o representado tenha sido citado e, a ele, tenham sido dadas inúmeras oportunidades para prestar esclarecimentos.

Assim sendo, conclui-se pela existência de pagamentos injustificados de gratificações, atreladas a anuênios, a servidores do Município de Conceição da Aparecida, razão pela qual sugere-se a aplicação de multa, nos termos dos art. 318, III, RITCE/MG c/c art. 85, III, LOTCE/MG, ao senhor Ruberval José Gonçalves, em decorrência da irregularidade ora discutida.

**C – Da existência de inconsistências no Portal da Transparência municipal, relativamente às verbas percebidas pelos servidores da municipalidade**

Em inúmeras ocasiões, esta Unidade Técnica concluiu pela existência de inconsistências nas informações registradas junto ao Portal da Transparência do Município de Conceição da Aparecida. Em linhas gerais, os dados ali constantes não possibilitam, da forma como se encontram registrados, o claro escrutínio dos pagamentos supostamente ilícitos discutidos nos autos deste processo, mesmo após as inúmeras prestações de esclarecimentos por parte do senhor Ruberval Gonçalves.

Todavia, cumpre ressaltar que esta Corte de Contas deve-se balizar pelos princípios da administração pública, constantes no art. 37, caput, CF/88, dentre os quais se destaca o princípio da legalidade. Segundo referido princípio, a administração deve agir, estritamente, de acordo com as determinações da lei, de modo que suas ações devem ser balizadas unicamente por seus ditames.

Assim sendo, cumpre destacar que, no âmbito do estado de Minas Gerais, inexistem qualquer norma ou diploma legal que especifique quais informações devem, ou não, ser feitas presentes nos portais da transparência mantidos pelos municípios e pelo estado.

Caso distinto ocorre, por exemplo, no estado do Paraná, onde normas específicas estabelecem diretrizes voltadas a tal fim.

Assim sendo, esta Unidade Técnica deixará de sugerir a aplicação de multa aos responsáveis, tendo em vista que, após analisar o Portal da Transparência da municipalidade em questão, este Órgão constatou que as informações ali constantes correspondem, dentro de certa medida, às informações esperadas de um Portal voltado à transparência.

Todavia, considerando as dificuldades e inconsistências constatadas no curso deste processo, recomenda-se que seja determinado, ao atual Prefeito, a adoção de medidas para o aprimoramento das informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Município de Conceição da Aparecida, sendo razoável que os dados referentes aos pagamentos feitos aos servidores municipais sejam meticulosamente discriminados no referido portal.

### 3. CONCLUSÃO

Ante as considerações tecidas ao longo deste estudo técnico, sugere-se que o senhor José Antônio Ferreira (Prefeito de Conceição da Aparecida) seja **citado**, para que se manifeste, no que lhe couber, acerca dos encaminhamentos listados a seguir. Como já houve citação do senhor Ruberval Gonçalves (Ex-Prefeito de Conceição da Aparecida), esta Unidade Técnica não fará nenhuma sugestão, de cunho processual, a seu respeito.

#### **A – Dos anuênios pagos aos servidores do Município de Conceição da Aparecida**

- Determinar, ao atual chefe do município, a adoção de medidas no sentido de revisar os pagamentos feitos aos servidores municipais, para evitar a perpetuação das irregularidades observadas nestes autos. Referido gestor deverá, ainda, se atentar para o fato de que, nos termos da Lei 9.784/1999 e da jurisprudência pátria (conforme colacionado acima), “o direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”.

Tal providência merece destaque, pois prevenirá a injusta interrupção do recebimento de remunerações percebidas de boa-fé<sup>8</sup>;

- Quanto ao senhor Ruberval Gonçalves, Ex-Prefeito Municipal, este Órgão Técnico sugere que lhe seja aplicada multa, nos termos dos art. 318, II, RITCE/MG c/c art. 85, II, LOTCE/MG, tendo em vista que os pagamentos irregulares tiveram início durante sua gestão, sendo correto imputar a ele a causa das ilicitudes discutidas nestes autos.

**B – Do pagamento de gratificações, atreladas a anuênios, a servidores do Município de Conceição da Aparecida**

- Aplicação de multa, nos termos dos art. 318, III, RITCE/MG c/c art. 85, III, LOTCE/MG, ao senhor Ruberval José Gonçalves, em decorrência da irregularidade discutida neste tópico.

**C – Da existência de inconsistências no Portal da Transparência municipal, relativamente às verbas percebidas pelos servidores da municipalidade**

- Considerando que, no âmbito do estado de Minas Gerais, inexistente qualquer norma ou diploma legal que especifique quais informações devem, ou não, se fazer presentes nos portais da transparência mantidos pelos municípios e pelo estado, esta Unidade Técnica deixará de sugerir a aplicação de multa aos responsáveis, tendo em vista que, após analisar o Portal da Transparência da municipalidade em questão, este Órgão constatou que as informações ali constantes correspondem, dentro de certa medida, às informações esperadas de um Portal voltado à transparência;
- Considerando as inconsistências constatadas no curso deste processo, recomenda-se que seja determinado, ao atual Prefeito, a adoção de medidas para o

---

<sup>8</sup> A esse respeito, vale destacar o conteúdo do enunciado n. 633 da súmula do STJ: “A Lei nº 9.784/99, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.”. Esclarece-se que este Órgão Técnico não localizou nenhuma lei municipal que discipline o processo administrativo, ou especificamente a decadência, em âmbito local.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

*Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Admissão*

aprimoramento das informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Município de Conceição da Aparecida, sendo razoável que os dados referentes aos pagamentos feitos aos servidores municipais sejam meticulosamente discriminados no referido portal.

Quanto à tramitação dos presentes autos, sugere-se que eles sejam encaminhados ao Conselheiro relator, em atenção ao despacho proferido à peça n. 91.

À apreciação superior.

CFAA, 19 de setembro de 2023.

*Matheus Franco Álvaro Teixeira*  
Analista de Controle Externo  
TC 3364-0

**Ao relator, Conselheiro Durval Ângelo.**

De acordo com o Relatório Técnico.

Em 19 de setembro de 2023, encaminho os autos do processo em epígrafe, em atenção ao despacho proferido à peça n. 91.

Respeitosamente,

*Gleice Cristiane Santiago Domingues*  
Analista de Controle Externo  
**Coordenadora da CFAA**  
TC 2703-8