



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

43ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 26/11/08  
PROCESSO TC Nº 0700118-6

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELO SR. MANOEL ALVES DE OLIVEIRA FILHO, EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMOCIM DE SÃO FÉLIX, AO PARECER PRÉVIO, DESTE TRIBUNAL, QUE RECOMENDOU À CÂMARA DO CITADO MUNICÍPIO A REJEIÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO, REFERENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2004, E À DECISÃO TC Nº 1349/06

RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO MARCOS NÓBREGA

PRESIDENTE: CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO

**RELATÓRIO**

Trata-se de Recurso Ordinário protocolado pelo Sr. Manoel Alves de Oliveira Filho, ex-prefeito do Município de Camocim de São Felix, contra o Parecer Prévio emitido nos autos do Processo TC nº 0540070-3, pela Primeira Câmara desta Corte, que recomendou a rejeição das contas relativas ao exercício financeiro de 2004, bem como emitiu a Decisão TC nº 1349/06, que julgou irregulares as contas do recorrente, determinando a restituição aos cofres municipais do valor de R\$ 10.107,79 (dez mil, cento e sete reais e setenta e nove centavos).

O recorrente alega que o que ocorreu no período foi o recebimento pelo ex-prefeito e vice-prefeito das diferenças de subsídios dos exercícios de 2001, 2002 e 2003, não recebidos naqueles anos. O recorrente apresenta memória de cálculo às folhas 03/10, em que, após utilizar os índices de correção do IBGE, nos termos do que dispõe a Lei Municipal nº 231/00, o Prefeito e o Vice-Prefeito teriam percebido a menor a importância de R\$ 19.029,45 e R\$ 11.923,90, respectivamente.

Os autos foram submetidos à percuente análise do Ministério Público de Contas, que ofereceu Parecer, da lavra do Procurador Gustavo Massa, cujas conclusões foram as seguintes: 1) que o recurso deveria ser conhecido, visto que é tempestivo e há legitimidade *ad causam* da parte autora; 2) que a Lei Municipal nº 231/00, que estabelece o reajuste automático dos Agentes Políticos do Poder Executivo, vigendo por 4 anos, é inconstitucional, uma vez que este aumento deveria ser fixado anualmente, por lei específica, nos termos do disposto no artigo 37, X, da CF/88; 3) esta indexação feriria os princípios constitucionais da anualidade para leis orçamentárias, da autonomia estatal e o princípio federativo; 4) em função da inconstitucionalidade, deveria ser afastado o reajuste aplicado pela Lei Municipal nº 231/2000, do que



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

resultaria agravada a Decisão nº 1349/06, para modificar o valor a ser devolvido, passando ao montante de R\$ 39.263,80 (trinta e nove mil, duzentos e sessenta e três reais e oitenta centavos).

Antes de seguir adiante na análise, cumpre esclarecer que apensado a este recurso está o Pedido de Rescisão, Processo TC nº 0701154-4, proposto pelo Ministério Público de Contas, cujo teor é o mesmo do Parecer ofertado no presente processo. Explicamos. Como a conclusão do MPCO é pela "reformatio in pejus" da Decisão recorrida, agravando a situação do recorrente, o Parquet entendeu por cautela propor o Pedido de Rescisão, para o caso desta Corte deixar de levar em consideração, quando do novo julgamento, o seu entendimento, tendo em consideração o princípio da proibição da "reformatio in pejus".

Em face do Parecer MPCO nº 119/07 (fls.60/76 do Processo TC nº 0700118-6) e do Pedido de Rescisão (Processo TC nº 0701154-4) foi notificado o interessado, para que tivesse direito ao contraditório.

O interessado, devidamente notificado, encaminhou, em documento único (fls. 84/87 do Processo TC nº 0700118-6), contra-razões relativas aos dois processos, em que pede que o pedido de rescisão não seja conhecido, em razão de não haver ainda decisão irrecorrível e, no mérito, repete os termos do que foi apresentado no recurso ordinário (Processo nº 0700118-6).

Passo à análise das razões recursais, em confronto com os argumentos trazidos pelo Ministério Público de Contas.

Trata-se de questão processual bastante interessante. Diz respeito à possibilidade de aplicação da "reformatio in pejus" no processo administrativo, agravando a situação do recorrente.

A respeito do assunto vale citar o magistério de José dos Santos Carvalho Filho (*in* Manual de Direito Administrativo, Lúmen Júris Editora, 143 edição, revista e ampliada, p.773): "A Lei nº 9.784, de 29/01/1999, que disciplinou o processo administrativo na Administração Federal, deu correto tratamento à matéria. Ao tratar do recurso administrativo, admitiu que a autoridade decisória possa modificar, total ou parcialmente, a decisão recorrida. Ressalvou, entretanto, que, se na apreciação do recurso, puder haver gravame ao recorrente, terá a autoridade que dar-lhe ciência do fato para que apresente suas alegações. Em outras palavras, a lei admitiu a "reformatio in pejus", atenuando-a, porém, com a possibilidade de manifestação prévia do recorrente. "



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

O comentário de José dos Santos Carvalho Filho também se aplica ao processo administrativo estadual, já que o legislador estadual praticamente copiou a legislação federal, tendo regulado a matéria por meio da Lei Estadual nº 11.781/2000.

O referido diploma estadual, assim disciplinou a matéria:

"art.64. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

Parágrafo Único. Se da aplicação do disposto neste artigo puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão. "

Do disposto se infere a possibilidade de agravamento da situação do recorrente, desde que este tenha oportunidade de contraditar a nova posição da Administração.

Por todo o exposto, considerando que foi oportunizado o contraditório e a ampla defesa, no presente caso se verifica perfeitamente possível a "reformatio in pejus".

Adentrando no exame meritório, verifico que assiste razão ao Ministério Público de Contas. Não se coaduna com a ordem constitucional vigente, dispositivo que prevê aumento automático da remuneração dos agentes políticos do Executivo Municipal em função de índices inflacionários. Tal dispositivo é inconstitucional pelo fato de não respeitar o princípio do orçamento, ou seja, aumenta despesas sem levar em conta às condições orçamentárias do município. Ainda, que o aumento da remuneração estivesse condicionado ao aumento da receita, tal fato não considera que o orçamento deve ser visto como um todo, inclusive em razão da despesa pública. Além disso, existem precedentes do Supremo Tribunal Federal, pela inconstitucionalidade da vinculação dos vencimentos de servidores estaduais a índices fornecidos por órgãos e entidades federais, sob o argumento de violação do princípio federativo e da autonomia dos Estados.

A inconstitucionalidade flagrante do artigo 2º da Lei Municipal nº 231/2000 resulta na possibilidade desta Corte negar-lhe aplicação. Este entendimento foi consolidado pela Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal -STF, que prevê: "O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público."

Quanto aos cálculos apresentados pelo Ministério Público de Contas, que imputa ao Ordenador de Despesas a devolução de R\$ 39.263,80 (trinta e nove mil, duzentos e sessenta e três reais e oitenta centavos), sendo R\$ 27.802,00 (vinte e sete mil, oitocentos e dois reais) relativos à remuneração a maior do Prefeito e R\$ 11.461,80 (onze mil, quatrocentos e sessenta e um reais e oitenta centavos) relativos à remuneração a maior percebida pelo ex-Prefeito, verifico que não houve impugnação específica por parte do interessado. Assim, o valor encontrado pelo MPCO deve servir de base para a reforma da Decisão.

É o relatório.

---

**PROCURADOR GERAL, DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL:**

Sobre a questão da *reformatio in pejus* em processos findos do Tribunal de Contas, citaria que essa não é jurisprudência da Casa, como vemos na Decisão TC nº 1422/00, relator Conselheiro Romeu da Fonte, onde se diz que: considerando que não é permitido a *reformation in pejus*, ou seja, uma decisão da Corte que seja mais danosa ao servidor, que a decisão que julgou o primeiro ato em recurso do próprio. E, também, considerando a Decisão TC nº 1.799/01, onde se diz também que não se permite a *reformatio in pejus*, mesmo em busca da verdade material, e, também, em deliberação de Sessão Administrativa desta Casa, no ano de 2005, que também foi dito que não seria aplicável *reformatio in pejus* em processos em sede recursal.

E, por fim, digo que não há obstáculo na situação concreta, até porque já houve recurso do Ministério Público de Contas e haverá outro, eu mesmo me comprometo desde já a propor o pedido de rescisão para elevar a condenação desse gestor, dado que houve um erro em só lhe imputar R\$ 10.000,00, quando o valor correto, segundo até a apuração técnica, seria R\$ 39.263,00.

Então o meu parecer oral é pelo conhecimento do recurso ordinário, mas pelo não-provimento, solicitando desde já que a Secretaria envie os autos para o Ministério Público de Contas para o pedido de rescisão.

---



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO MARCOS NÓBREGA (RELATOR):

Sr. Presidente, ao longo desses anos tenho me debatido com essa questão de *reformatio in pejus*. Acho que o primeiro parecer prévio que fiz quando aqui cheguei em 1998 tratou sobre o tema, que ganhou novo relevo a partir da Lei nº 9.784/99, a Lei de Processo Administrativo Federal, que, especificamente, dispõe no seu artigo 64 sobre o tema, mais especificamente a Lei Estadual que trata do processo administrativo, que é de 2001, que copia o dispositivo da Lei Federal.

No caso em apreço, só para esclarecer, é um processo de prestação de contas em que foi imputado ao Prefeito e Vice-Prefeito um excesso remuneratório no valor de pouco mais de R\$ 10.000,00. Foi notificado da decisão inicial, recorreu e, quando do recurso, na análise de toda a documentação, ficou constatado que o excesso não deveria ser de R\$ 10.000,00, mas sim de R\$ 23.000,00, agravando, portanto, a decisão do interessado. Esse processo foi ao Ministério Público e recebeu Parecer do ilustre Procurador Gustavo Massa, que opina pelo conhecimento do recurso e imputar esse débito de R\$ 23.000,00. Mais uma vez reitero que o interessado foi notificado, mas não ofereceu defesa.

No caso da *reformatio in pejus* alguns argumentos podem ser observados. O primeiro, é o Princípio maior da Legalidade; a função do controle ganha relevo ao longo desses anos todos na Constituição Federal. Então, se nós nos deparamos com a irregularidade e, simplesmente, por conta, teoricamente, da não-possibilidade de *reformatio in pejus*, o que eu não concordo, nós estaríamos amesquinhando a função do controle, porque estaríamos tendo um beneplácito de um ato que é ilegal. Da mesma forma, diante do princípio da indisponibilidade do interesse público, quando a Administração se depara com uma irregularidade, no meu entender, não pode ser silente. Na verdade, é a nossa função o parâmetro do controle. Além disso, os processos que atendem ao Princípio do Processo Administrativo, parece-me que é majoritária a doutrina, é que a *reformatio in pejus* é proibitivo no âmbito processo judicial, mas aqui, como todos nós sabemos, não estamos no processo judicial, estamos no processo administrativo, com muito mais flexibilidade e submetido aos Princípios do inquisitório, da oficialidade, da verdade material, da livre iniciativa do juiz.

Na verdade, o que vislumbro neste processo, e é importante a discussão, porque estou com dois ou três processos no gabinete a esse respeito, é que há um choque de



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

princípios, porque, se tem de um lado o Princípio da Legalidade, da indisponibilidade do interesse público, do inquisitivo, da oficialidade, da verdade material, de outro lado temos o Princípio do Devido Processo Legal, da Ampla Defesa e da Segurança Jurídica.

Fiz uma pesquisa doutrinária e observei que há posições divergentes. Alguns autores, como Gonçalo Perez, Augustinho Gordillo, Darci Zibetti são autores argentinos que são contra, especificamente, a *reformatio in pejus* no Direito Administrativo. No âmbito brasileiro, temos Hely Lopes Meirelles, Carlos Ari Sundfeld que admitem, especificamente, a *reformatio in pejus*.

A posição que me parece mais concentrada com o caso em apreço é a visão que admite a *reformatio in pejus* com restrições, desde que o interessado seja notificado e lhe seja dada a ampla defesa. E é vasta a doutrina brasileira sobre o tema: Romeu Bacelar Filho, Cassio Scarpinella Bueno, Sérgio Ferraz, Adilson Abreu Dallari que admitem que haja possibilidade de manifestação prévia sobre o gravame a ser efetuado em relação a isso. Aliás, há até uma posição interessante, diz que não se trata de *reformatio in pejus*, porque se a pessoa foi notificada e tinha a oportunidade de se manifestar, não seria uma reforma para pior, porque a pessoa teve espaço para o contraditório e para a ampla defesa.

Vislumbro, neste caso, um choque de princípios entre os princípios a favor e contra a seguinte decisão, e sabemos que, diante de choques de princípios, podemos optar por aquele que dá a máxima efetividade ao texto constitucional, e não posso me quedar de analisar que o Princípio do Controle, ao longo dessas duas décadas da Carta Constitucional, encontra-se realmente, potencializado, e podemos ver isso na vasta literatura, inclusive do Conselheiro Valdecir Pascoal, nas suas publicações.

Por fim, analisando a doutrina nos diversos tipos de processo administrativo, parece-me consensual que, em processos declaratórios, sancionatórios ou punitivos, não haveria a possibilidade da *reformatio in pejus*, mas é majoritário na doutrina que em processo de controle, fortalecendo, robustecendo e dando maior densidade jurídica ao Princípio do Controle seria possível a reforma para pior, embora, devo dizer, que, no meu modo de entender, não se daria reforma para pior, porque há prerrogativa legal e todos os parâmetros do contraditório da ampla defesa foram atendidos.



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

**PROCURADOR GERAL DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL:**

Gostaria de ter a palavra, como foram abertas outras questões, muito brilhantemente pelo Relator, só para destacar que se trata de um processo administrativo sancionador. Ele se inspira, como processo sancionador, no processo penal, há incisos no artigo 5º que falam do direito ao contraditório e à ampla defesa nesses processos sancionadores. Citaria, por exemplo, sobre esse específico tema, Marcelo Harger, fala em um processo administrativo, é a *reformatio in pejus*, que diz que o Princípio do Contraditório é formado por dois elementos: informação e reação. Esse princípio é aplicado ao processo administrativo, em virtude do que dispõe o artigo 5º, e serve de óbice à reforma em prejuízo, que é a tradução ao vernáculo da *reformatio in pejus*. Prossegue Marcelo Harger, que a *reformatio in pejus* aniquila por completo ambos os elementos do contraditório. Ofende o primeiro elemento - informação - porque o recorrente não sabe, previamente, quais os argumentos de fato e de direito que lhe serão contrários. Ofende, também, o segundo elemento, porque a ausência de informação inviabiliza qualquer reação, ou seja, não há um recurso do Ministério Público de Contas ou de um terceiro interessado para implicar em sanção, isso está no íntimo da convicção do Relator. Mesmo ele tendo notificado o recorrente do teor do Parecer do Ministério Público de Contas, o recorrente não sabe qual é a íntima convicção do Relator que resultará no agravamento da sanção. Ele não tem como exercer o direito de defesa sobre o voto, sobre a convicção racional do Relator.

Diz também José Santos Carvalho Filho, sobre a *reformatio in pejus* em processo administrativo sancionador. José Santos Carvalho Filho é, agora, o líder dos manuais do direito administrativo, secundando Celso Antônio e o saudoso Hely Lopes Meireles. Trata José Santos Carvalho Filho sobre a *reformatio in pejus*: "que trata-se de violação da Ampla Defesa e do Contraditório, pois funciona como uma ameaça velada ao direito recorrer. Inibe a reação do administrado separar, a concessão de uma oportunidade de manifestação prévia à reforma para pior não remedeia a violação acima, porque não impede que a iniciativa do administrado leve ao agravamento da sanção".

Temos a situação aqui no Tribunal de um julgamento originário regular, com ressalvas, a parte recorre para que seja regular, sem ressalvas, que pode ultimar todo esse procedimento com julgamento pela rejeição das contas, e nós já



**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

vimos aqui vários recursos atacando regularidade, com ressalvas.

Com base nesse entendimento, de que isso inibe o direito a Ampla Defesa, que é uma garantia constitucional, porque a parte estaria se defendendo de uma convicção íntima do relator ainda não revelada, ou seja, não tendo que se defender ainda, como que vai se defender do voto do relator? Reitero o entendimento do Tribunal pela vedação da *reformatio in pejus* em processos sancionadores. Outros processos administrativos, realmente, entendo cabível, mas em processos sancionadores, como o do Tribunal de Contas, tenho o entendimento contrário.

**CONSELHEIRO MARCOS NÓBREGA (RELATOR) :**

Senhor Presidente, só para esclarecer um ponto. Na verdade, a doutrina brasileira ainda é muito carente de uma análise mais específica em relação a isso, embora tenha em relação a processo judicial, o que mais uma vez pontua a carência da preocupação doutrinária sobre temas tratados nos Tribunais de Contas. V. Ex<sup>a</sup> citou Marcelo Harger, talvez seja o melhor doutrinador que trata da matéria. Tem um artigo publicado na Revista Forense do ilustre Marcelo Harger, e, no final do dispositivo, o título do artigo é o Processo Administrativo em *Reformatio in Pejus*, ele chama atenção, na parte final do seu artigo, fazendo uma tipologia dos tipos de processos administrativos, e chama atenção que existiriam os processos de gestão, os processos de expediente, os processos sancionatórios, chama atenção que a natureza do nosso tipo de processo não seria uma natureza sancionatória, mas, sim, uma natureza de controle. Os processos sancionatórios, que me parece a posição inclusive da Dr<sup>a</sup> Lúcia Vale Figueiredo, que não seria possível *reformatio in pejus* em processo sancionatório, parece-me que a doutrina caminha no sentido que as decisões do Tribunal são processos de controle, mais amplos do que necessariamente sancionatórios. Diz o autor que denomina sancionatórios os processos que se destina à aplicação de uma sanção administrativa a servidores, em virtude de atos ilícitos, e os processos de controle, pelos quais a administração pública executa atividades fiscalizatórias. Os Processos de controle não se confundem com processos punitivos, porque, enquanto nele se aplica a penalidade cabível, naquele, apenas, se verifica a situação ou a conduta do agente e se propõem um resultado para os efeitos futuros. A doutrina caminha no sentido de que no processo de controle seria possível.





**ESTADO DE PERNAMBUCO**  
**TRIBUNAL DE CONTAS**

Acho que a parte não pode utilizar esse princípio no sentido de quase que amordaçar o controle. Acho que nós temos que avançar. Sei que a jurisprudência da Casa é contrária, mas é o meu opinativo.

**CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL**

Se a decisão está errada, não pode o Tribunal "fechar os olhos" diante de um débito que, no caso, não parece ser tão grande, mas que, em outros, poderia chegar a R\$ 300.000,00, R\$ 500.000,00, R\$ 1.000.000,00.

Então, se o caminho não for pela *reformatio in pejus*, que seja pela nulidade do julgamento, porque está errada essa decisão. O caminho alternativo, se não for pela *reformatio in pejus*, que acho mais razoável do nobre relator, seria pela preliminar de nulidade, porque houve um erro quando se imputou um débito de R\$ 10.000,00, quando o correto seria de R\$ 20.000,00.

Senhor Presidente, levanto esta questão e solicito que seja colocada em votação a preliminar de nulidade de julgamento, em face do erro da decisão, voltando o processo ao relator original para o devido processo legal.

---

PRESIDENTE: CONSELHEIRO SEVERINO OTÁVIO RAPOSO:

**PRELIMINAR**

Coloco em votação a preliminar de nulidade da decisão levantada pelo Conselheiro Valdecir Pascoal, em face de erro no débito imputado, devendo os autos retornar ao Relator do processo original para nova instrução processual.

---

OS CONSELHEIROS FERNANDO CORREIA, CARLOS PORTO, TERESA DUERE, ROMÁRIO DIAS E MARCOS NÓBREGA (RELATOR) ACOMPANHARAM A PRELIMINAR LEVANTADA PELO CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL. PRESENTE O PROCURADOR GERAL, DR. CRISTIANO DA PAIXÃO PIMENTEL.

ACP/FT/W