



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10567/18

Objeto: Consulta

Jurisdicionado: Câmara Municipal de Cabedelo

Consulente: Sr^a Geusa de Cássia Ribeiro Dornelas (Presidente da Câmara)

Relator: Conselheiro em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos

EMENTA: PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – CONSULTA – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE EMISSÃO DE PARECER NORMATIVO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 1º, INCISO IX, e § 2º DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 18/1993 C/C OS ARTS. 2º, INCISO XV, E 174, DO REGIMENTO INTERNO DO TCE/PB – CONSULTA FORMULADA PELA PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CABEDELLO SOBRE SE SERVIDORES EFETIVOS E AGENTES POLÍTICOS AFASTADOS CAUTELARMENTE DAS FUNÇÕES PÚBLICAS, POR DETERMINAÇÃO JUDICIAL, DEVEM TER OS VENCIMENTOS OU SUBSÍDIOS MENSIS PAGOS PELA EDILIDADE. CONHECIMENTO DA CONSULTA. IRREGULARIDADE DOS PAGAMENTOS, SALVO POR DECISÃO JUDICIAL EM CONTRÁRIO.

PARECER PN TC 00003/2018

1. RELATÓRIO

Trata o presente processo de consulta formulada pela Presidente da Câmara Municipal de Cabedelo, Sr^a Geusa de Cássia Ribeiro Dornelas, sobre se servidores efetivos e agentes políticos afastados cautelarmente das funções públicas, por determinação judicial, devem ter os vencimentos ou subsídios mensais pagos pela Edilidade.

Por determinação do Presidente do TCE-PB, anexou-se a consulta formulada pela Prefeitura de Cabedelo, através do Documento nº 42842/18, acerca da possibilidade jurídica do pagamento do salário de servidor efetivo pelo Município em cumulação à remuneração de vereador pela Câmara Municipal, em razão do afastamento cautelar promovido por decisão judicial com arrimo na Lei do crime organizado.

A matéria foi examinada pela Consultoria Jurídica do TCE, que entendeu não preencher os requisitos exigidos no artigo 176, incisos I, II, III e IV do Regimento Interno. No entanto, a título de colaboração, considera que, devido ao afastamento, não há que se falar em direito à remuneração, aplicando-se aos servidores efetivos ou não, sob pena de locupletamento indevido com empobrecimento sem causa da Administração.

Por ser matéria relevante, notadamente diante de constantes afastamentos de agentes públicos de seus cargos, o Presidente do Tribunal, Conselheiro André Carlo Torres Pontes, remeteu a consulta à apreciação do Ministério Público junto ao TCE-PB.

Através de cota, o *Parquet* solicitou o pronunciamento da d. Auditoria.

Em breve manifestação, o Órgão Técnico apresentou o seguinte despacho:

1 - O pronunciamento do Consultor Jurídico desta Casa o qual se posiciona no sentido da suspensão do direito à remuneração dos vereadores durante o afastamento do exercício do cargo durante a instrução criminal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10567/18

2 - Que a consulente não informou a esta Casa se o Regimento Interno daquele Poder Legislativo prevê as possibilidades de afastamento dos vereadores, ou ainda, os prazos que implicam na nomeação dos respectivos suplentes.

Considerando, ainda, que a matéria em questão envolve a interpretação e o confronto de previsões contidas nas normas constitucionais e infraconstitucionais, entende, s.m.j., que o presente documento dever ser encaminhado ao Ministério Público deste Tribunal para pronunciamento conclusivo.

Por fim, no sentido de colaborar com o entendimento deste Tribunal, em pesquisa na rede mundial de computadores, identificamos o ACÓRDÃO Nº 2376/12 - Tribunal Pleno do Paraná, oportunidade em que aquela Corte de Contas se posicionou em consulta sobre semelhante matéria, e que pode ser acessado por meio do endereço eletrônico

<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2013/2/flipbook/242189/files/assets/seo/page195.html>

De volta ao *Parquet*, o processo recebeu o Parecer nº 00613/18, da lavra do d. Procurador Márcilio Toscano Franca Filho, com o seguinte entendimento:

EM PRELIMINAR:

É de se destacar que a consulta constitui um relevante procedimento previsto na Lei Orgânica do Tribunal de Contas com a finalidade de fornecer à parte interessada um esclarecimento sobre fato a priori hipotético, prendendo-se, primariamente, ao exame em tese de uma questão jurídica relevante. A serviço da função pedagógica, orientadora e preventiva desta eminente Corte de Contas, a consulta pode e deve ser enfrentada pelo Parquet, desde que presentes os requisitos processuais da espécie.

Ademais, dado o elevado número e a frequência de casos de corrupção detectados na Administração Pública nos últimos anos, certamente é útil a esta Corte de Contas e seus jurisdicionados que se esclareça se eventuais afastamentos preventivos da função pública são ou não remunerados.

No caso dos autos, todavia, a questão reveste-se de forte contorno factual e a posteriori. A uma, porque informações da imprensa dão conta de que já está havendo pagamento dos agentes públicos afastados. Por razões diversas, a autoridade consulente não chegou a aguardar o pronunciamento da Corte de Contas. A duas, porque o próprio Ministério Público de Contas, através da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz já propôs representação com pedido de medida cautelar para suspender aquela despesa que, a seu sentir, seria ilegal (Proc. 09583/18). A Representação do Ministério Público de Contas foi protocolada em 24/05/2018, dirigida ao Cons. Relator da Contas Municipais de Cabedelo e, neste momento, aguarda instrução (sic) do auditor.

A fim de evitar um desnecessário julgamento duplicado ou contraditório no presente Documento de Consulta bem assim no Processo 09583/18 – que, em suma, envolvem a mesma matéria fática, as mesmas partes e mesma causa de pedir, requer o Parquet, em preliminar, a urgente reunião de ambos os processos sob a relatoria d. Relator da Contas Municipais de Cabedelo, Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos, a fim de que aprecie o pedido de cautelar pleiteado e não dê origem a alegações de litispendência – o que afrontaria a segurança jurídica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10567/18

NOMÉRITO

Porventura não acatada a preliminar levantada, o Parquet avança sobre o mérito. E o faz em função das lacunas constatadas na instrução (sic) e a responsabilidade social que deve governar o Ministério Público. De logo, cumpre ressaltar que Decisão Judicial datada de 28/03/2018, exarada pelo eminente Des. João Benedito da Silva nos autos do Proc. 0000460-66.2018.815.0000 determinou a suspensão do exercício de funções públicas de vários agentes públicos de Cabedelo (...).

Na referida decisão judicial, extraída de processo criminal, não houve expressa referência à remuneração dos agentes públicos afastados, daí a legitimidade da dúvida da autoridade consulente. Talvez em uma ação cível de improbidade administrativa, regulada por lei específica, a resposta à consulta fosse outra. De todo modo, a questão formulada na petição inicial pode ser dividida em duas partes. Ofertarei uma possível resposta também dividida em duas partes:

1ª PARTE: AGENTES POLÍTICOS

Primeiramente, deve-se compreender o que são "agentes políticos". Para Hely Lopes Meirelles, "agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais". Boa parte da doutrina entende que os seguintes postos atendem a esses conceitos de agente político: Presidente da República, Governadores, Prefeitos e Vices, Senadores, Deputados e Vereadores. Vale salientar que a Constituição Federal, art. 39, § 4º, prevê que os agentes políticos serão remunerados, exclusivamente, por subsídio, in verbis:

O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Em complemento, deve-se repetir aqui a lição que extrai também do Proc. 09583/18, a já referida Representação do Ministério Público de Contas protocolada em 24/05/2018. Nela, se constata que Hely Lopes Meirelles, ao tratar do direito de licença dos vereadores (Direito Municipal Brasileiro, 13 edição, páginas 605/606) explica a natureza dos subsídios dos agentes políticos, vejamos:

"A remuneração dos membros dos Corpos Legislativos é, por natureza, pro labore faciendo, vale dizer, pelo exercício da função. Desde que afastado do exercício do mandato, cessa a causa legal de remuneração, diversamente do que ocorre com os servidores públicos, que podem obter determinadas licenças com vencimentos parciais ou integrais, uma vez que tais vencimentos têm caráter alimentar e resultam da relação de emprego mantida com o Poder Público".

Em consonância com os ensinamentos do doutrinador, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná e o Tribunal dos Municípios do Estado da Bahia decidiram a matéria em questão de forma idêntica. Em entendimento perfilhado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Acórdão nº 2376/12, foi prolatada a seguinte decisão sobre a matéria:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10567/18

"A impossibilidade de vereador desempenhar suas funções por força de decisão judicial que determinou a sua prisão, caracteriza impedimento temporário para o exercício do mandato, impondo a suspensão do pagamento de seu subsídio mensal por deliberação da Câmara Municipal, (...)".

Seguindo o mesmo entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, o Tribunal dos Municípios do Estado da Bahia emitiu parecer jurídico nº 02890-17:

"Diante de todo o exposto, conclui-se que, com fundamento no princípio da legalidade, o vereador preso preventivamente não faz jus ao recebimento de remuneração, uma vez que inexistente autorização legislativa para pagamento da referida parcela durante o período de impedimento do edil, que vivencia situação não relacionada ao interesse público.

A aludida suspensão do adimplemento do subsídio deve ser deliberada pelo Plenário da Câmara, garantido-se ao vereador interessado a observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa".

Além das decisões supracitadas, tal argumento encontra fundamentação no ordenamento jurídico, conforme exposto no Manual Básico – Remuneração dos Agentes Políticos Municipais, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, página 21, 2007 e no Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Municipal de Cabedelo do Estado da Paraíba de 2006, a saber:

"Deve-se registrar que o pagamento dos subsídios dos agentes políticos deve ser precedido por uma série de procedimentos formais, visando sua validação e o atendimento aos princípios da transparência da administração pública e da moralidade administrativa. Além disso, devem ser mantidos registros do controle de licenças, afastamentos, e substituições e, no caso dos Vereadores, de presença às sessões, para que se possa aferir, de forma inequívoca, a regularidades dos valores creditados a servidores e agentes políticos." (Manual Básico – Remuneração dos Agentes Políticos Municipais, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, página 21, 2007).

Em harmonia com o que se depreende do Manual Básico de Remuneração dos Agentes Políticos Municipais do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, também o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Municipal de Cabedelo do Estado da Paraíba de 2006, trata da matéria ora discutida, in verbis:

Art. 31. O subsídio do Vereador será devido mensalmente no decurso de todo o ano, pelo efetivo comparecimento à sessão, registrado em Plenário, mediante assinatura em lista de presença específica, sob a responsabilidade do 1º Secretário.

Percebe-se, claramente, que a continuidade dos pagamentos aos agentes políticos eiva de vício o elemento motivo do ato administrativo (inexistência dos motivos), por causa do desaparecimento do pressuposto fático (situação de fato), uma vez que os respectivos agentes estão afastados do exercício do mandato, e para que eles possam receber em contrapartida seus respectivos subsídios, é necessário o efetivo comparecimento às sessões.

Ao decidir uma medida liminar em recente ação popular, o juiz federal Haroldo Nader, da 6ª Vara Federal de Campinas, determinou que a União suspendesse, imediatamente, todas as benesses atribuídas a agente político demanda, alegando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10567/18

"evidência indiscutível da inexistência de motivos, senão desvio de finalidade, da manutenção desses serviços, custeados pelo Erário".

2ª PARTE: SERVIDORES PÚBLICOS

Em 2013, a Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio do PARECER Nº 0999-3.33/2013/JNS/CONJUR/MP-CGU/AGU, fls. 33/36, exarou entendimento de que servidor afastado do cargo público em decorrência de prisão preventiva não pode perceber sua remuneração, in verbis:

- a) O servidor afastado do cargo público em decorrência de prisão preventiva não pode perceber sua remuneração integralmente e não fará jus à percepção de auxílio-alimentação, férias, gratificação natalina, adicionais e anuênios em relação ao período em que se encontrar preso;*
- b) Caso o servidor seja remunerado por subsídio, ele também não poderá perceber a remuneração relativa ao período do referido afastamento, nem fará jus às parcelas relativas a auxílios;*
- c) Nos casos dos itens "a" e "b", o pagamento da remuneração do servidor, em caso de absolvição, deve ser feito de forma retroativa, abrangendo todo o período em que ele permaneceu preso, descontados os valores percebidos por sua família a título de auxílio-reclusão;*

Além disso, de acordo com o princípio administrativo da legalidade estrita, é indispensável a existência de uma lei que imponha ou autorize determinada atuação administrativa para que ela possa validamente ocorrer, ou seja quando não houver previsão legal expressa em determinado sentido, não há possibilidade de atuação administrativa.

O "princípio da legalidade estrita" dita, em suma, que a Administração Pública somente poderá agir de acordo com aquilo que a lei expressamente indica. Enquanto que aos cidadãos é lícito fazer tudo, desde que não seja contrário às leis; a Administração Pública somente pode aquilo descrito expressamente no texto legal.

Conclui-se que verificada a impossibilidade, mesmo que temporária, dos servidores públicos de exercerem suas funções em decorrência de prisão preventiva, e devido à ausência de previsão expressa que autorize o pagamento da remuneração dos servidores afastados do cargo público em decorrência de prisão preventiva, não há que se falar no adimplemento das referidas parcelas enquanto perdurar o impedimento.

ISTO POSTO, opina o Parquet, em preliminar, pela urgente anexação deste documento de consulta aos autos do Processo 09583/18, sob a relatoria do Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos, relator das contas de Cabedelo, a fim de que aprecie o pedido de cautelar pleiteado e não dê origem a alegações de litispendência – o que afrontaria a segurança jurídica. No mérito, opina o Parquet no sentido de que se responda a consulta pela ilegalidade e consequente suspensão dos pagamentos das remunerações dos agentes políticos e dos servidores públicos afastados do serviço ativo por decisão judicial.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 10567/18

2. VOTO DO RELATOR

Pela importância do tema, o Relator vota no sentido que o Tribunal Pleno conheça a Consulta e ofereça resposta, em tese, com fundamento dos Pareceres da Consultoria Jurídica do TCE-PB e do Ministério Público de Contas, de que é irregular o pagamento das remunerações de agentes políticos e de servidores públicos afastados do serviço ativo por decisão judicial, salvo por decisão de mesma esfera em contrário.

3. DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 10567/18, que trata de consulta formulada pela Presidente da Câmara Municipal de Cabedelo, Sr^a Geusa de Cássia Ribeiro Dornelas, sobre se servidores efetivos e agentes políticos afastados cautelarmente das funções públicas, por determinação judicial, devem ter os vencimentos ou subsídios mensais pagos pela Edilidade, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, com base nas atribuições conferidas pelo art. 1º, inciso IX, da Lei Complementar nº 18, de 13 de julho de 1993, c/c o art. 2º, inciso XV, do Regimento Interno (RITCE/PB), por maioria de votos, na sessão plenária hoje realizada, tomar conhecimento da Consulta, pela relevância do tema e, no mérito, respondê-la, em tese, com fundamento nos Pareceres da Consultoria Jurídica do TCE-PB e do Ministério Público de Contas, de que é irregular o pagamento das remunerações de agentes políticos e de servidores públicos afastados do serviço ativo por decisão judicial, salvo por decisão em contrário de mesma esfera.

Publique-se.

TC-PB – Plenário Min. João Agripino.
João Pessoa, 13 de junho de 2018.

Assinado 15 de Junho de 2018 às 12:40



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 15 de Junho de 2018 às 10:29



Cons. em Exercício Antônio Cláudio Silva Santos
RELATOR

Assinado 15 de Junho de 2018 às 10:47



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 15 de Junho de 2018 às 10:32



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
CONSELHEIRO

Assinado 15 de Junho de 2018 às 11:57



Cons. Marcos Antonio da Costa
CONSELHEIRO

Assinado 15 de Junho de 2018 às 11:38



Luciano Andrade Farias
PROCURADOR(A) GERAL