

PROTOCOLO Nº: 16480/21
ORIGEM: MUNICÍPIO DE LUPIONÓPOLIS
INTERESSADO: ANTONIO PELOSO FILHO
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 27/22

Consulta. Município de Lupionópolis. Caso concreto. Preliminar de não conhecimento. Acumulação de cargo efetivo de Contador municipal com o cargo de Vereador. Impossibilidade. Entendimento consolidado nesta Corte no âmbito da Consulta 61727-5/19. Decisão judicial que reputa inexistir improbidade administrativa na acumulação. Natureza distinta da ação de improbidade administrativa e dos processos de consulta. Ausência de contradição entre a decisão judicial e a decisão administrativa. Em caso de superação da preliminar, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pelo Município de Lupionópolis, por meio de seu Prefeito, Antônio Peloso Filho (peça 3), em que questiona “qual entendimento deve adotar o Município de Lupionópolis neste caso concreto e aferir se existe alguma penalidade para o Município em caso de opção pelo cumprimento da Decisão Judicial já firmada em primeira e segunda instância (por unanimidade) do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, sendo essa decisão específica para o servidor Sandro Gusmão Moretto”.

O parecer jurídico foi juntado pelo consulente à peça 4. Outros documentos, relativos à ação judicial mencionada na petição, foram juntados nas peças 5 a 9.

O Relator, Conselheiro Durval Amaral, destacou, inicialmente, que “embora o questionamento se refira a caso concreto, ao considerar a pertinência do tema e a possibilidade de ser oferecida resposta em tese, reputo atendidos os requisitos de admissibilidade”, determinando, então, o regular processamento do feito (Despacho nº 76/21, peça 11).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 33/21 (peça 14).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização emitiu o Despacho nº 504/21 (peça 18), em que informou não vislumbrar impacto em sistemas ou na atuação das Coordenadorias em razão deste expediente.

A CGM, por fim, manifestou-se por meio do Parecer 3623/21 (peça 20), em que sustentou que “deve ser cumprida eventual decisão judicial transitada em julgada garantindo a possibilidade de exercício concomitante dos cargos de vereador e contador do município, sem que isso represente violação ao teor da decisão do Acórdão nº 2923/2020 – Pleno desta Corte, afastando-se a hipótese de imposição de sanções ao município no caso de estrito cumprimento de comandos judiciais transitados em julgado”.

É o breve relatório.

Preliminarmente, registra o *Parquet* que a nítida vinculação da Consulta a caso judicial concreto afasta por completo a possibilidade de apreciação em tese da matéria questionada. Tanto é que a resposta sugerida pela douta CGM deixa inequívoca a vinculação imediata à situação fática narrada na inicial, o que a reveste de imprestabilidade como enunciado abstrato de interpretação jurídica.

Em suma, e com a devida vênia ao juízo positivo de admissibilidade proferido pelo douto Relator, o Ministério Público de Contas entende que o julgamento de mérito do feito acabará por desvirtuar de maneira absoluta o instituto da consulta, e equipará o Tribunal de Contas a órgão de assessoramento jurídico do consulente.

Diante de tais considerações, opina-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da consulta, inclusive como forma de resguardo da integridade institucional desta Corte.

Quanto ao mérito da matéria submetida nos autos, o Ministério Público de Contas entende que inexiste contradição entre a decisão desta Corte vertida na Consulta nº 61727-5/19 (Acórdão nº 2923/2020 – Tribunal Pleno) e a decisão proferida na Ação de Improbidade Administrativa nº 0001348-43.2014.8.16.0066, tendo em vista a natureza radicalmente distinta das espécies processuais.

Em primeiro lugar, importa assinalar que a decisão proferida na mencionada Consulta possui natureza abstrata, inserida no âmbito da competência de controle externo reconhecida aos Tribunais de Contas, e tem por escopo assegurar a observância do princípio da legalidade pelos entes jurisdicionados.

Por outro lado, a ação de improbidade administrativa possui inequívoca natureza sancionatória – o que, inclusive, é evidenciado pelo art. 17-D da Lei nº 8.429/1992 (dispositivo inserido pela Lei nº 14.230/2021), segundo o qual “a ação por improbidade administrativa é repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal previstas nesta Lei, e não constitui ação civil, vedado seu ajuizamento para o controle de legalidade de políticas públicas e para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos”.

Isso posto, e considerando a independência entre as instâncias, deve-se reconhecer, como premissa lógica, que a descaracterização de determinado ato como ímprobo não o torna automaticamente imune à sindicância por outra esfera de responsabilização. Vale dizer: embora o fato não seja alcançado pelos tipos da Lei de Improbidade Administrativa, ainda assim ele poderá ser considerado ilegal no âmbito do controle externo promovido por esta Corte.

Tanto é que a sentença prolatada na Ação de Improbidade Administrativa nº 0001348-43.2014.8.16.0066 (cópia colacionada na peça 6) não determina a manutenção do acúmulo de cargos de vereador e de contador. Em verdade, a sentença tão-somente rejeita a pretensão punitiva veiculada pelo *Parquet*, como se extrai de seu dispositivo:

“Diante do exposto, com fundamento no disposto no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil e artigo 17, parágrafo 8º, da Lei nº. 8.429/1992 julgo improcedentes os pedidos formulados pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ na presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA e, por conseguinte, extinto o processo com resolução do mérito, acolhendo a manifestação prévia”.

O debate na referida ação, portanto, circunscreveu-se a apreciar se a conduta indicada na petição inicial (acúmulo de cargos de vereador e contador) violaria o sistema de tutela da probidade administrativa estruturado pela Lei nº 8.429/1992.

No mesmo sentido, o Acórdão do TJ/PR (cópia colacionada na peça 7) consignou que “a conclusão que se impõe é de que os elementos de convicção colacionados nos autos não podem ser considerados indícios da prática de ato de improbidade administrativa, a autorizar o prosseguimento da demanda”.

Em suma, foi afastada, em sede judicial, a possibilidade de enquadramento daquela conduta como ato de improbidade administrativa. Ainda que, de maneira tangencial, a decisão tenha concluído inexistir vedação ao acúmulo, tal reflexão foi realizada sob a perspectiva de enquadramento nas espécies de improbidade.

Demais disso, forçoso admitir que o Código de Processo Civil estatui de maneira expressa que apenas o dispositivo da sentença faz coisa julgada, consignando, em seu art. 504, I, que não fazem coisa julgada “os motivos, ainda que importantes para determinar o alcance da parte dispositiva da sentença”.

Nesse passo, os motivos determinantes da sentença, embora relevantes para sua conclusão, não fazem coisa julgada. Ou seja, ainda que o julgador, em sua fundamentação, tenha entendido inexistir vício na acumulação dos cargos de contador e vereador, a motivação não está acobertada pelo manto da coisa julgada: esta alcança apenas a parte dispositiva da sentença, ou seja, o veredito de improcedência da ação de improbidade administrativa.

Por outro lado, o Acórdão nº 2923/2020 – Tribunal Pleno apreciou, em tese, aquela modalidade de acúmulo de cargos (vereador e contador), e reputou-a inconstitucional – não ímproba (matéria que sequer é dada ao Tribunal de Contas apreciar). Trata-se de análise situada exclusivamente no plano da legalidade e da juridicidade, cuja violação poderia acarretar a *responsabilização administrativa* do respectivo agente público.

Diante disse, vê-se que inexiste contradição entre a decisão desta Corte vertida na Consulta nº 61727-5/19 (Acórdão nº 2923/2020 – Tribunal Pleno) e a decisão proferida na Ação de Improbidade Administrativa nº 0001348-43.2014.8.16.0066.

Apenas poder-se-ia cogitar de conflito de entendimentos em caso de questionamento judicial da interpretação do Tribunal de Contas. Ou seja, se o Poder Judiciário fosse provocado a se manifestar expressamente sobre o entendimento veiculado naquela Consulta. Seria o caso, por exemplo, de ação anulatória do ato administrativo que tivesse determinado o afastamento do servidor ocupante do cargo de contador em razão do concomitante exercício da vereança.

Nessa situação, o eventual provimento jurisdicional que anulasse o hipotético ato administrativo e impusesse obrigação de fazer ao Município, consistente na reintegração imediata daquele servidor, se sobreporia, naturalmente,

ao entendimento desta Corte. Isso porque, em razão da *inafastabilidade da jurisdição* (art. 5º, XXXV da Constituição), a esfera judicial tem a última palavra em matéria de lesão ou ameaça de lesão a direitos do cidadão.

Essa é a lógica que deve orientar a resposta a ser ofertada no presente caso.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo **não conhecimento da consulta** e, no mérito, caso superada a preliminar, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos: *eventual improcedência de ação de improbidade administrativa, que possui natureza estritamente sancionatória, não é capaz de desconstituir interpretação do Tribunal de Contas veiculada em processo de consulta, tendo em vista a natureza distinta de tais espécies processuais e a ausência de coisa julgada sobre os motivos determinantes da sentença.*

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas