



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## PREJULGADO Nº 5

- a) quando constatado pela Unidade Técnica o recebimento de subsídios a maior por parte de agentes políticos, e não houver, no processo, decisão definitiva acerca da matéria, por despacho do relator, poderá ser determinada a inclusão de vice-prefeitos, secretários municipais e vereadores no pólo passivo da tomada ou prestação de contas, para fins de citação para exercício do direito ao contraditório e ampla defesa e, caso confirmada a irregularidade no julgamento da matéria pelo órgão colegiado competente, poderão ser condenados esses mesmos agentes políticos, individualmente e de forma solidária com os Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, à restituição dos valores indevidamente recebidos;
- b) quando já houver decisão definitiva, transitada em julgado, sobre a configuração de extrapolação de subsídios, a execução desse julgado somente poderá correr contra os agentes políticos que tenham sido regularmente citados na instrução processual, para exercício do contraditório e da ampla defesa, vedada, porém, a repetição por parte daqueles que tenham efetuado o recolhimento;
- c) os Chefes de Poderes somente se eximem de sua responsabilidade quando constatado o ressarcimento integral dos valores percebidos a maior por parte de todos os agentes políticos integrantes desse mesmo Poder, ressalvado em todos os casos, seu direito de regresso contra os beneficiários, no Poder Judiciário;
- d) a execução dos valores de subsídios percebidos a maior pelos agentes políticos do Poder Executivo, após a remessa dos autos para julgamento na Câmara de Vereadores, será processada em autos de execução, sob a atribuição da Diretoria de Execuções, e o processo será conduzido pelo relator originário do processo.

**Órgão Colegiado de Origem:** Tribunal Pleno.

**Assunto:** forma de responsabilização e procedimento de execução dos agentes políticos, nas hipóteses de verificação de subsídios percebidos a maior, bem como ao procedimento a ser aplicado nos casos de processos já julgados e em atual fase de execução.

**Autuação do Prejulgado:** Protocolo nº 475518/05.

**Relator:** Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

**Protocolo:** 405649/07.

**Decisão:** Acórdão nº 1542/07 - Tribunal Pleno.

**Sessão:** Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 40 de 25/10/2007.

**Publicação:** AOTC nº 125 de 16/11/2007.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**  
**PREJULGADO Nº 5**

PROCESSO N º : 405649/07  
ORIGEM : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
ASSUNTO : PREJULGADO  
RELATOR : AUDITOR IVENS ZSCHOERPER LINHARES

**ACÓRDÃO Nº 1542/07 - Tribunal Pleno**

Prejulgado. Possibilidade de responsabilização dos agentes políticos, na hipótese de subsídios recebidos a maior, desde que citados para exercício do direito à ampla defesa e contraditório. Chefe de poder só se exime da responsabilidade pelo ressarcimento integral do dano ao erário. Extração de autos de execução nos processos de prestação de contas do Poder Executivo.

**RELATÓRIO**

1. Trata o presente processo de Prejulgado suscitado pelo ilustre Conselheiro Fernando Augusto de Mello Guimarães, na sessão do Tribunal Pleno de 19.07.2007, por ocasião do julgamento do Recurso de Revista nº 47551-8/05, que solicita a esta Corte de Contas a fixação de orientação no que diz respeito à **forma de responsabilização e procedimento de execução dos agentes políticos, nas hipóteses de verificação de subsídios percebidos a maior**, bem como ao **procedimento a ser aplicado nos casos de processos já julgados e em atual fase de execução**.

A Diretoria de Contas Municipais, através de Parecer 32/07, da lavra do Assessor Jurídico, Dr. ALBERTO MARTINS DE FARIA, opina no sentido de que:

*“a) No Poder Executivo Municipal será o Prefeito o responsável pela extrapolação nos subsídios da generalidade dos Agentes Políticos (Secretários e Vice-Prefeito), por ser este o único Agente a dispor de legitimidade para a alteração das normas tidas como ilegais e à partir das quais gerou-se a extrapolação (normas de fixação e de reposição);*

*b) Em relação ao Poder Legislativo Municipal serão os edis solidariamente responsáveis pela extrapolação, uma vez que, como Poder*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*colegiado, o Poder Legislativo decide em conjunto, possuindo a totalidade dos vereadores legitimação para propor a alteração dos atos ilegais;*

*c) Nos casos em que haja a extrapolação por ato consciente (dolo) ou por negligência do Gestor em pagar aos Agentes Políticos valores maiores dos que os legalmente devidos, será responsável unicamente o Gestor;*

*d) Quando, em Primeiro Exame, houver o apontamento de irregularidade pela extrapolação no recebimento de subsídios deverão, **OBRIGATORIAMENTE**, ser citados o Sr. Prefeito Municipal, nas contas do Poder Executivo, e todos os vereadores extrapolantes, nas contas do Poder Legislativo, sob pena de nulidade processual;*

*e) Em, no Poder Legislativo, havendo a restituição dos valores devidos pessoalmente pelo Presidente da Câmara e a comprovação de seus esforços para a restituição pelos demais edis, a falta de alguns em realizar a restituição gerará somente ressalva às Contas; (Quando esta Corte de Contas julgar pela conversão em ressalva de item de extrapolação e, ainda assim, após o julgamento o Poder Legislativo não cessar os atos geradores da mesma, deverá, então sim, ser aposta a irregularidade nas próximas Contas);*

*f) Em relação ao Poder Executivo deverá permanecer o apontamento de irregularidade até a restituição integral dos valores”*

A manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, pelo Parecer nº 13962/07, de lavra da Procuradora Dra. KATIA REGINA PUCHASKI, é pela citação de todos os agentes políticos que receberam subsídios a maior, para que acompanhem o processo e tenham oportunidade de exercer o direito de se manifestar. Opina, ainda, no sentido de que seja suspensa a execução de processos já julgados que se encontram nesta fase e que retornem aos respectivos Relatores para que seja reconhecida a nulidade absoluta da decisão, determinando a retomada do rito processual.

**2.** Inicialmente, cumpre destacar que o recebimento de subsídios superiores aos permitidos por lei, por parte dos agentes políticos, configura ofensa ao princípio da legalidade, em face do desrespeito às regras da Constituição Federal



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e demais leis vigentes que disciplinam a forma de fixação de subsídios, agravada pelo dano ao erário, que por sua vez, deve ser sempre objeto de ressarcimento.

Essa irregularidade vem sendo apontada, frequentemente, como

motivo de julgamento de irregularidade das contas dos Presidentes de Câmaras Municipais e de emissão de parecer prévio recomendando a desaprovação as contas de Chefes de Poder Executivo Municipal, e tem como fundamento o art. 16, III, "b", da Lei Orgânica deste Tribunal, e o art. 248, II e III, do Regimento Interno.

Para efeito de responsabilização pela devolução de valores, prevê o art. 16, §1º, "b", da mesma Lei Orgânica, a responsabilidade solidária *"do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo **haja concorrido para o cometimento do dano apurado**"* (sem grifo no original).

Dentro desse mesmo contexto, de definição do alcance das decisões desta Corte, prevê o art. 3º II, com jurisdicionados, *"aqueles que **derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário**"* (sem grifo no original).

Para a análise da possibilidade de enquadramento dos demais agentes políticos, além dos Chefes de Poderes, nessas hipóteses legais, mister a verificação, preliminar, do conceito de agente político, segundo a doutrina dominante.

De acordo com CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, *"Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos **formadores da vontade superior do Estado**. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e **Secretários das diversas Pastas**, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os **Vereadores**. O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um munus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e por isto candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade”* (sem grifo no original).

DIÓGENES GASPARINI ressalta o fato de serem “*detentores dos cargos da mais elevada hierarquia da organização da Administração Pública ou, em outras palavras, são os que ocupam cargos que **compõem sua alta estrutura organizacional***” (...), “*voltados, precipuamente, à **formação da vontade superior da Administração Pública ou incumbidos de traçar e imprimir a orientação superior a ser observada pelos órgãos e agentes que lhe devem obediência***” (sem grifo no original).

MARÇAL JUSTEN FILHO, por sua vez, põe em relevo o cunho político desses agentes, “*na acepção de que se orienta a **avaliar as decisões fundamentais sobre o destino da comunidade, escolhendo entre objetivos últimos e formas de seu atingimento***. Mais ainda, sua titularidade e exercício refletem uma **manifestação da soberania popular**” (sem grifo no original).

Por último, para MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “*São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem **atividades típicas de governo** e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação*”.

Pode-se extrair dessas diversas definições como essencial à natureza dos agentes políticos sua participação nas decisões fundamentais da atuação do Estado, legitimada pela soberania popular que, direta ou indiretamente, os teria conduzido ao exercício do cargo.

Conseqüentemente, a esses agentes é atribuída responsabilidade política e institucional, que os diferencia dos demais servidores públicos.

Dentro desse contexto, aos os vereadores, vice-prefeitos e secretários municipais de que trata o presente prejulgado, ainda que não estejam obrigados, diretamente, a prestar contas perante esta Corte, por não se enquadrarem nas figuras “*gestor fiscal*” perante as responsabilidades previstas na



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei Complementar nº 101/2000, nem, ainda, de “*administradores e demais responsáveis*” a que se refere o art. 71, II, da Constituição Federal, dada sua condição de agente político, com maior propriedade do que aos servidores em geral, impõe-se o dever, no exercício de suas atribuições, de verificação da legalidade dos atos que praticam.

Em outras palavras, tendo-se em conta a responsabilidade política e institucional desses agentes, que os qualifica em relação aos servidores públicos em geral, a omissão na verificação da legalidade dos atos de sua responsabilidade, especialmente, daqueles em que são beneficiários, pode ensejar, por esta Corte, a atribuição de responsabilidade pelo prejuízo deles decorrentes, em exame de prestação e tomada de contas.

Acerca dos secretários municipais, vale observar que, em face da definição contida no §1º do art. 80, do Decreto-lei 200/67, subsumem-se à figura do “*ordenador de despesa*”, entendido, pela doutrina, como “*a autoridade administrativa, o responsável mor, com poderes e competência para determinar ou não a realização da despesa, de cujo ato gerencial surge a obrigação de justificar o bom e regular uso dos dinheiros públicos*”.

Não merece guarida, sob esse aspecto, a proposta da Diretoria de Contas Municipais, que atribui apenas aos vereadores a responsabilidade pela devolução, entendendo que somente eles teriam competência para a correção do ato fixatório.

Como somente por lei os subsídios podem ser fixados, a competência para a correção do ato fixatório, seja dos agentes políticos do Poder Executivo ou do Legislativo, dependerá, sempre, de deliberação da Câmara de Vereadores, o que, por sua vez, se esse fosse o cerne da questão, eximiria de responsabilidade individual cada um de seus membros pelo resultado da votação.

Diversamente, entretanto, o que define a responsabilidade desses agentes, conforme salientado, é a titularidade de cargos estruturais à organização política, incumbidos da “*formação da vontade superior do estado*”, motivo pelo qual todos os agentes políticos têm o dever de promover as medidas necessárias à correção dos atos ilegais dentro de sua área de atuação, especialmente, com relação àqueles de que são beneficiários, independente do Poder a que estejam vinculado.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Verifica-se, portanto, que os agentes políticos, desde que incluídos no pólo passivo do processo e regularmente citados, podem ser efetivamente condenados pelo Tribunal de Contas à devolução de subsídios que tenham recebido

em desacordo com as normas legais aplicáveis, na condição de beneficiários de atos tidos como ilegais, em processos de tomada ou prestação de contas.

À luz do processo civil, cuja aplicação é subsidiária aos processos desta Corte, em face do que dispõe o art. 537 do Regimento Interno, esses mesmos agentes políticos são litisconsortes passivos facultativos, nos termos do art. 46, II, do Código de Processo Civil:

*“Art. 46. Duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando:*

*(...)*

*II – os direitos ou as obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito”*(sem grifo no original).

Sempre que houver a extrapolação de subsídios, a ilegalidade do ato fixatório, de responsabilidade originária do Chefe do Poder Executivo ou Legislativo, constitui, também, fundamento para atribuição de responsabilidade aos demais beneficiários do ato, que ostentem, igualmente, a condição de agente político.

Existente, portanto, um mesmo fundamento, relativo à omissão na verificação da legalidade do ato fixatório, aliado à condição de beneficiário, que pode ensejar a situação de litisconsórcio.

Vale ressaltar que, por não estarem os vereadores, vice-prefeitos e secretários municipais obrigados, em princípio, a prestar contas perante este Tribunal, sua inclusão no pólo passivo em processos de tomada e prestação de contas advém de sua condição de agente político beneficiado pelo ato tido com ilegal, dependente de determinação, em cada caso, por despacho do relator.

Acrescente-se que esse caráter facultativo, e não obrigatório, da citação dos agentes políticos encontra-se subjacente ao próprio conteúdo das decisões do Tribunal de Justiça do Estado, que ensejaram a abertura do presente incidente de Prejulgado.

Ademais, tendo-se em conta o escopo de atuação dos Tribunais de Contas, ligado, essencialmente, à análise da prestação de contas dos



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

administradores públicos e à reparação de danos ao erário, há que se sopesar, em cada caso, quando da decisão acerca da ampliação do pólo passivo desses processos, a gravidade do prejuízo, o eventual comprometimento à celeridade do julgamento e a efetividade do cumprimento das decisões.

Dessa forma, para os processos ainda em fase de instrução, em que não haja decisão definitiva sobre a prestação de contas, mas, em que a Unidade Técnica indique ter havido extrapolação de subsídios, mostra-se cabível, em princípio, a abertura de contraditório para manifestação dos demais agentes políticos beneficiários, acerca dessa irregularidade.

Além de ampliar o convencimento dos julgadores acerca da decisão da matéria, diante da maior diversidade da argumentação de defesa, a citação dos demais agentes políticos, sem comprometimento da celeridade do trâmite processual, possibilitará maior efetividade da decisão desta Corte, no caso de ser confirmada a irregularidade, na medida em que amplia o pólo passivo, com maiores possibilidades de devolução dos recursos públicos, haja vista a eficácia de título executivo das decisões dos Tribunais de Contas, prevista, expressamente, no art. 71, §3º, da Constituição Federal.

Já no caso das decisões definitivas, em processos em fase de execução, em que pese o entendimento diverso do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, descabe a adoção da medida de citação dos demais agentes políticos, tendo-se em conta o advento da coisa julgada administrativa.

Reprise-se o fato de inexistir na hipótese nulidade absoluta do julgamento das contas pela falta de citação dos responsáveis solidários, motivo pelo qual, não há que se falar em reabertura da instrução de processos definitivamente concluídos.

A nulidade apenas se verifica, conforme, aliás, reiteradamente, reconhecido pelo Poder Judiciário, nos casos de intimação dos agentes políticos para efeito de imputação de débito, quando eles não participaram da instrução do processo originário. Fica evidenciado, nesses casos, a ofensa à garantia do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal, devendo a execução prosseguir, apenas, contra o responsável pelas contas, vedada, contudo, a repetição por parte dos agentes políticos que tenham





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devolvido valores indevidamente percebidos, ainda que sem participarem da instrução do processo.

Dois últimos pontos merecem, ainda, tratamento.

O primeiro diz respeito à proposta da Diretoria de Contas Municipais, de que sejam julgadas regulares, com ressalva, as contas do Chefe do Poder Legislativo, quando verificar-se *“a restituição dos valores devidos pessoalmente pelo Presidente da Câmara e a comprovação de seus esforços para a restituição pelos demais edis, a falta de alguns em realizar a restituição gerará somente ressalva às Contas”* (f. 19, item “e”).

Como ordenador da despesa e responsável pela prestação de contas desse Poder, somente pelo ressarcimento integral dos valores pagos a maior exime-se o Presidente da Câmara de Vereadores de sua responsabilidade, ressalvado, em qualquer caso, seu direito de regresso perante os agentes políticos inadimplentes, no Poder Judiciário.

O outro ponto diz respeito à forma de execução dos valores a serem ressarcidos pelos agentes políticos do Poder Executivo.

Como, após a aprovação definitiva do parecer prévio emitido por esta Corte, o processo de prestação de contas anual é enviado à Câmara de Vereadores, faz-se necessário que sejam extraídas peças em autos de execução, de responsabilidade da Diretoria de Execuções, sendo o relator do processo originário seu condutor.

Além disso, releva notar que a decisão deste Tribunal em que tenha ficado caracterizada a irregularidade não fica prejudicada pelo julgamento contrário da Câmara de Vereadores, caso venha a desconsiderar o conteúdo do parecer prévio, tendo-se em conta a absoluta independência das instâncias, e, em especial, o fato de o julgamento desta Corte ser de natureza técnica e, o do Poder Legislativo Municipal, político.

Face ao exposto, voto pela resposta do presente prejudgado no sentido de que:

a) quando constatado pela Unidade Técnica o recebimento de subsídios a maior por parte de agentes políticos, e não houver, no processo, decisão definitiva acerca da matéria, por despacho do relator, poderá ser determinada a inclusão de vice-prefeitos, secretários municipais e vereadores no pólo passivo da



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

tomada ou prestação de contas, para fins de citação para exercício do direito ao contraditório e ampla defesa e, caso confirmada a irregularidade no julgamento da matéria pelo órgão colegiado competente, poderão ser condenados esses mesmos agentes políticos, individualmente e de forma solidária com os Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, à restituição dos valores indevidamente recebidos;

b) quando já houver decisão definitiva, transitada em julgado, sobre a configuração de extrapolação de subsídios, a execução desse julgado somente poderá correr contra os agentes políticos que tenham sido regularmente citados na instrução processual, para exercício do contraditório e da ampla defesa, vedada, porém, a repetição por parte daqueles que tenham efetuado o recolhimento;

c) os Chefes de Poderes somente se eximem de sua responsabilidade quando constatado o ressarcimento integral dos valores percebidos a maior por parte de todos os agentes políticos integrantes desse mesmo Poder, ressalvado em todos os casos, seu direito de regresso contra os beneficiários, no Poder Judiciário;

d) a execução dos valores de subsídios percebidos a maior pelos agentes políticos do Poder Executivo, após a remessa dos autos para julgamento na Câmara de Vereadores, será processada em autos de execução, sob a atribuição da Diretoria de Execuções, e o processo será conduzido pelo relator originário do processo.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de PREJULGADO protocolados sob nº 405649/07,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade em:

Responder o presente PREJULGADO no sentido de que:

a) quando constatado pela Unidade Técnica o recebimento de subsídios a maior por parte de agentes políticos, e não houver, no processo, decisão definitiva acerca da matéria, por despacho do relator, poderá ser determinada a inclusão de vice-prefeitos, secretários municipais e vereadores no pólo passivo da tomada ou prestação de contas, para fins de citação para exercício do direito ao contraditório e ampla defesa e, caso confirmada a irregularidade no julgamento da



## **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

matéria pelo órgão colegiado competente, poderão ser condenados esses mesmos agentes políticos, individualmente e de forma solidária com os Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, à restituição dos valores indevidamente recebidos;

b) quando já houver decisão definitiva, transitada em julgado, sobre a configuração de extrapolação de subsídios, a execução desse julgado somente poderá correr contra os agentes políticos que tenham sido regularmente citados na instrução processual, para exercício do contraditório e da ampla defesa, vedada, porém, a repetição por parte daqueles que tenham efetuado o recolhimento;

c) os Chefes de Poderes somente se eximem de sua responsabilidade quando constatado o ressarcimento integral dos valores percebidos a maior por parte de todos os agentes políticos integrantes desse mesmo Poder, ressalvado em todos os casos, seu direito de regresso contra os beneficiários, no Poder Judiciário;

d) a execução dos valores de subsídios percebidos a maior pelos agentes políticos do Poder Executivo, após a remessa dos autos para julgamento na Câmara de Vereadores, será processada em autos de execução, sob a atribuição da Diretoria de Execuções, e o processo será conduzido pelo relator originário do processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros HENRIQUE NAIGEBOREN, HEINZ GEORG HERWIG, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES e HERMAS EURIDES BRANDÃO e os Auditores IVENS ZSCHOERPER LINHARES e JAIME TADEU LECHINSKI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Sala das Sessões, 25 de outubro de 2007 – Sessão nº 40.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

Relator

**HENRIQUE NAIGEBOREN**

Vice-Presidente no exercício da Presidência