

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E VERBAS RESCISÓRIAS DEVIDAS POR CÂMARAS MUNICIPAIS

Epaminondas da Costa
Promotor de Justiça em Uberlândia

Introdução

Certa época, a Câmara Municipal de Araguari-MG, após a eleição e a posse dos novos membros de sua Mesa Diretora, exonerou vários servidores que haviam sido nomeados por gestões anteriores, sem concurso público, os quais desempenhavam o cargo de assessor parlamentar, considerado, então, de livre nomeação e exoneração.

Não tendo havido o pagamento das verbas rescisórias, inclusive dos salários atrasados, vários desses servidores ingressaram com reclamação trabalhista perante a Vara do Trabalho, tendo havido, posteriormente, a declinação de competência em favor da Justiça Comum estadual.

Diga-se de passagem que alguns reclamantes já estavam respondendo a processo sob a inculpação da prática de improbidade administrativa.

Lado outro, apesar dos termos da RECOMENDAÇÃO nº 01/2001 do egrégio Conselho Superior do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, que dispensa a intervenção dos membros do “Parquet” em ações relacionadas com o chamado interesse público secundário, esta se deu nos autos da ação de cobrança, principalmente porque alguns dos reclamantes figuravam na ação civil por ato de improbidade administrativa. Este foi um dos motivos apontados pelo devedor (Poder Legislativo) para a não-satisfação do crédito trabalhista, nas vias administrativas.

Ora, como admitir que numa situação como essa possa o devedor escusar de cumprir a obrigação de indenizar o servidor exonerado da função pública, levando-se em conta, especialmente, os princípios da probidade e da boa-fé a que são obrigados a guardar os contratantes em geral, além do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, bem como o que veda o enriquecimento sem causa.(art. 884 do Código Civil)?

De resto, apesar da ortodoxia processual, será defendido aqui o ponto de vista de que a ação de cobrança poderá – e até deverá – ser dirigida diretamente contra o Poder Legislativo, de tal sorte que a responsabilidade civil do Município seria, então, subsidiária. Logo, um e outro Poderes Estatais deverão figurar no pólo passivo da relação processual.

Desenvolvimento da tese

Registre-se inicialmente que o devedor citado no presente exemplo manifestamente não agiu com sinceridade de propósitos, tanto que, ao conseguir recursos adicionais do Poder Executivo por força de decisão judicial, deixou de satisfazer o crédito privilegiado (trabalhista), pagando, em primeiro lugar, a credores quirografários.

Em tal situação, houve o desprezo, por completo, da noção geral e comezinha de que o crédito trabalhista tem natureza alimentar, o que explica o privilégio a ele concedido por lei (cf., p. ex., art. 57, *in fine*, da Lei Complementar nº 109, de 29/05/2001).

Na verdade, o argumento de que certos credores trabalhistas respondiam a processo por ato de improbidade administrativa não passava de mero subterfúgio para justificar a inadimplência do devedor (Poder Legislativo) em relação àqueles.

Lamentavelmente, como se sabe, não raro, a obtenção de recursos suplementares por parte de Câmaras Municipais, por exemplo, tem visado muito mais a alimentar a “farra” com o dinheiro público, ofuscando, ao mesmo tempo, a irresponsabilidade administrativa de presidentes corruptos e/ou ineficientes, que não respeitam a lei.

Em muitos casos, tais agentes públicos têm contado com o beneplácito do Poder Judiciário, por meio da determinação ao Poder Executivo de que efetue repasses adicionais ao Poder Legislativo, diante da alegada insuficiência de recursos para o pagamento de dívidas deixadas por administrações passadas.

Nesse caso, ignora-se até mesmo a norma inserta no art. 29-A, § 2º, I, da Constituição Federal¹⁴, que proíbe a extrapolação dos limites ali fixados, em termos de transferência de recursos ao Poder Legislativo municipal.

¹⁴ Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - oito por cento para Municípios com população de até cem mil habitantes;

1º de janeiro de 2001).

II - sete por cento para Municípios com população entre cem mil e um e trezentos mil habitantes;

III - seis por cento para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;

IV - cinco por cento para Municípios com população acima de quinhentos mil habitantes.

Conseqüentemente, numa situação como a apontada nesta tese incumbia à presidência da Casa de Leis proceder à economia de recursos públicos e ao estabelecimento de critérios objetivos, transparentes e impessoais, visando, assim, à satisfação do direito de cada categoria de credor, observada a ordem de preferência estabelecida em lei, ao invés de buscar o caminho mais cômodo da obtenção de repasses adicionais junto ao Poder Executivo.

Lembre-se, de antemão, que, na forma da Lei Complementar nº 101 de 04/05/200, o responsável pelo débito deixado ao sucessor poderá ficar sujeito a várias sanções, dentre elas, punições de natureza penal, bem como aquelas oriundas da Lei nº 8.429/92.

Afinal, deve-se admitir que o sujeito passivo da relação processual na ação de cobrança compreenderá o Poder Legislativo [ente despersonalizado – devedor originário] e o Poder Executivo [pessoa jurídica de direito público interno – devedor garante].

Não se perca de vista, porém, que a doutrina e a jurisprudência vêm mantendo a ortodoxia processual da impossibilidade de a Câmara Municipal figurar como parte autora ou ré fora das hipóteses da defesa de “interesses institucionais próprios e vinculados a sua independência e funcionamento”. Os julgados a seguir reproduzidos corroborarão esta assertiva. Veja-se:

Ementa:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE SERVIDOR DA CÂMARA MUNICIPAL. INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS. LEGITIMIDADE PASSIVA "AD CAUSAM". MUNICÍPIO. - EM SEDE DE AÇÃO ORDINÁRIA PROPOSTA POR SERVIDOR DE CÂMARA MUNICIPAL POSTULANDO PARCELA SALARIAL - INDENIZAÇÃO DE FÉRIAS -, O MUNICÍPIO TEM LEGITIMIDADE PARA FIGURAR NO PÓLO PASSIVO DA DEMANDA. - PRECEDENTES DO STJ. - RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.”

Relator: VICENTE LEAL

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.

Número do Registro: 199300026755
Classe do Processo: RECURSO ESPECIAL
Número do Processo: 31890
UF do Processo: SP
Decisão:
POR UNANIMIDADE, NÃO CONHECER DO RECURSO ESPECIAL.
Data de Decisão: 21/05/1996
Nome do Órgão Julgador: SEXTA TURMA
Fonte: DJ DATA:24/06/1996 PG:22822

Ou, ainda:

Ementa:
PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO CONTRA CÂMARA MUNICIPAL. 1. EM NOSSA ORGANIZAÇÃO JURÍDICA, AS CÂMARAS MUNICIPAIS NÃO TÊM PERSONALIDADE JURÍDICA. 2. A CAPACIDADE PROCESSUAL É LIMITADA A DEFENDER INTERESSES INSTITUCIONAIS PRÓPRIOS E VINCULADOS A SUA INDEPENDÊNCIA E FUNCIONAMENTO. 3. EXECUTIVO FISCAL PROMOVIDO CONTRA CÂMARA MUNICIPAL NÃO TEM CONDIÇÕES DE PROSEGUIR, PELA ABSOLUTA ILEGITIMIDADE DO ENTE PASSIVO DE MANDADO. 4. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.”

Relator: JOSÉ DELGADO
Número do Registro: 199600112207
Classe do Processo: RECURSO ESPECIAL
Número do Processo: 88856
UF do Processo: SP
Decisão:
POR UNANIMIDADE, DAR PROVIMENTO AO RECURSO.
Data de Decisão: 18/06/1996
Nome do Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA

Fonte: DJ DATA:19/08/1996 PG:28440 LEXSTJ VOL.:00089
JANEIRO/1997 PG:00223
Veja Documentos Relacionados: RESP 25904-SP, RESP 23926-SP, RESP 18711-SP, (STJ).

É de se perguntar, então: que independência é esta do Poder Legislativo, que só lhe assegura direitos e privilégios no recebimento de verbas públicas e que, ao mesmo tempo, não lhe impõe a obrigação coercitiva de honrar os compromissos financeiros realizados em nome dessa independência?

A bem da verdade, essa tecnicidade dogmática¹⁵ traz em seu âmago um contra-senso e estimula a irresponsabilidade administrativa, já que a inadimplência por parte do Poder Legislativo redundaria em ônus para o Poder Executivo. Como falar em harmonia entre os Poderes num contexto deste?

A rigor, o pagamento de dívidas do Poder Legislativo, sobretudo municipal, pelo Poder Executivo, implica o repasse indireto de valores além dos limites estabelecidos constitucionalmente (art. 29-A da Constituição Federal). Noutras palavras, a responsabilidade do Município (Poder Executivo) há de ser subsidiária, o que justificaria a manutenção de ambos no pólo passivo da relação processual de uma ação de indenização, que tivesse por objeto o ressarcimento de créditos trabalhistas de servidores vinculados ao Poder Legislativo.

Com efeito, o art. 12 do Código de Processo, ao tratar da representação processual, fê-lo de forma meramente exemplificativa, admitindo assim a inclusão, naquele rol, de entes outros, sem personalidade jurídica, como a Câmara de Vereadores.

No que diz respeito ao fato de autores das várias ações de cobrança estarem respondendo a processo por improbidade administrativa, isto não pode servir de pretexto para impedir que eles recebam o que têm direito.

Nesse sentido, inclusive, sugeriu-se ao Presidente da Câmara de Vereadores a criação de uma comissão com vistas a que fosse apurado quais servidores teriam trabalhado efetivamente durante o período de seu vínculo com aquele órgão, além de se proceder à adequação dos salários dos agentes administrativos exonerados aos parâmetros legais. Isto porque a ação civil por ato de improbidade administrativa fazia alusão a esses fatos.

Assim, após a constatação da prestação laboral efetiva e da definição do montante da remuneração legalmente devida aos servidores exonerados, nas vias administrativas, seguiria a proposta decente de satisfação do crédito, sem que o caso tivesse que ser encaminhado ao Poder Judiciário, sob o disfarce de que os credores estariam a responder a processo por ato de improbidade administrativa.

¹⁵ De regra, tem-se admitido como sujeito ativo ou passivo da relação processual a pessoa natural ou jurídica.

De mais a mais, esse levantamento nas vias administrativas, no que diz respeito ao crédito devido e a quem, efetivamente, contribuiria, pelo menos, para a solução judicial da demanda.

Vê-se, assim, que a tese ora defendida é a de que o servidor inculcado pela prática de improbidade administrativa não fica privado de seus vencimentos regulares, mesmo porque tal desapossamento não constitui sanção legalmente prevista na Lei nº 8.429/92, cujo rol taxativo estabelece apenas as seguintes punições, além de outras previstas na legislação penal, administrativa ou civil: a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (no caso de enriquecimento ilícito); b) suspensão dos direitos políticos; c) pagamento de multa civil; d) perda da função pública; e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente...”.

Note-se que o art. 649, inciso IV, do Código de Processo Civil, estatui expressamente, que, exemplificativamente, os vencimentos dos servidores públicos são **absolutamente impenhoráveis**. Dessa forma, ainda que haja a condenação do agente público pela prática de improbidade administrativa, continuará o mesmo no direito de receber normalmente o que lhe couber a título de vencimentos, muito embora, por força do art. 14, § 3º, da Lei nº 4.717, de 29/06/1965, possa haver o desconto em folha até o integral ressarcimento do dano causado, se assim mais convier ao interesse público. Porém, desconto em folha não se confunde com supressão total do direito aos vencimentos do cargo ou da função pública.

No caso concreto, foi concebida pelo Ministério Público a necessidade imperiosa de que, através de perícia e em cotejo com os autos da ação civil pública a que respondiam alguns autores da ação de cobrança contra o Poder Público municipal, fosse apurado o valor efetivamente devido àqueles. Isto porque em tal ação civil foram apontados servidores “fantasmas”, os quais apenas de forma fictícia prestaram serviços na referida Câmara Municipal, pelo menos em determinado momento, além da percepção de remuneração mensal em desacordo com os parâmetros legais.

Por conseguinte, os princípios da probidade e da boa-fé a que são obrigados a guardar os contratantes em geral ficam assim salvaguardados, além do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, bem como o que veda o enriquecimento sem causa (art. 884 do Código Civil).

Conclusões

- 1) O servidor inculcado pela prática de improbidade administrativa não fica privado de seus vencimentos ou das verbas rescisórias regulares, mesmo porque tal desapossamento não constitui sanção legalmente prevista na Lei nº 8.429/92. Some-se a isto ainda o fato de que, por força do disposto no art. 649, IV, do Código de Processo Civil, os vencimentos dos servidores públicos são absolutamente impenhoráveis.
- 2) O Poder Legislativo [ente despersonalizado], apesar da ortodoxia da doutrina e da jurisprudência, pode – e deve – figurar como réu em ação de cobrança de verbas rescisórias ajuizada por servidores pertencentes aos seus quadros, sendo apenas subsidiária a responsabilidade civil do Município, que também deverá fazer parte do pólo passivo da relação processual, na condição de devedor garante da obrigação.

Uberlândia, 21 de março de 2005.