



MUNICÍPIO DE RONDOLÂNDIA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Avenida Joana Alves de Oliveira, s/n, Centro, Rondolândia, Mato Grosso.

Tel – Fax: 0xx - (66) 3542-1177 – CEP: 78.338-000.

<http://www.rondolandia.mt.gov.br> - juridico@rondolandia.mt.gov.br

PARECER N. 17/PGM/GAB/2021.

PROCESSO N. : 1015/2021-GABINETE

ASSUNTO : Requerimento do ex-prefeito AGNALDO RODRIGUES DE CARVALHO pedindo pagamento dos subsídios relativos aos meses Agosto a dezembro de 2018 relativo o período de afastamento do cargo em virtude de cassação do mandato promovido pela Câmara Municipal de Vereadores do Município pelo Decreto Legislativo n. 002/2018.

INTERESSADOS : Gabinete do Prefeito
: AGNALDO RODRIGUES DE CARVALHO

I. Direito Administrativo. Ex-prefeito. Poder Legislativo. Cassação do mandato eletivo. Poder Judiciário. Nulidade do ato administrativo de cassação. Decreto Legislativo n. 002/2018. Decisão judicial provisória. Ausência do trânsito em julgado. Decisão ausente dos atributos da indiscutibilidade e imutabilidade. Exclusividade de mérito da jurisdição.

II. Subsistência do direito ao recebimento dos subsídios no período de afastamento. Reconhecimento da ilegalidade do processo administrativo de cassação do mandato pelo Poder Judiciário. Necessidade de declaração reconhecimento da nulidade do ato de cassação do mandato eletivo por meio de decisão judicial definitiva transitada em julgado, que opera efeitos *ex tunc*.

III. Mérito administrativo. Poder discricionário. Apreciação da conveniência e oportunidade. Hipótese de decisão privativa do Prefeito Municipal.

III. Remessa para a Procuradoria Municipal. Art. 82 da Lei Orgânica, Art. 4º, inciso IV, da Lei n. 87, de 23 de dezembro de 2005.

I – RELATÓRIO

1. Recebi os autos do processo administrativo em 10/12/2021, sequencialmente numerado de fls. 01-20, instruído com os seguintes documentos, no que importa a presente análise:

- a) Requerimento do Senhor AGNALDO RODRIGUES DE CARVALHO, ex-prefeito municipal de Rondolândia Gestão: 2017/2020, fls. 02-06;
- b) Cópia da decisão de tutela recursal provisória proferida em 19/12/2018 pela Desembargadora do TJ/MT, Dr^a. ANTÔNIA SIQUEIRA GONÇALVES nos autos do



AI n. 1014603-54.2018.8.11.0000 **SUSPENDENDO** os efeitos do Decreto Legislativo n. 002/2018, fls. 0-14;

- c) Parecer da Procuradoria Geral de Justiça; cota do Procurador de Justiça Dr. JOSÉ B. GONÇALVES opinando pela suspensão dos efeitos do Decreto Legislativo n. 002/2020, tendo em vista eivado do vício de nulidade, fls. 15-16;
 - d) Registro do processo no Sistema de tramitação eletrônica *e-ticons*, fls. 17-19;
 - e) Despacho do Coordenador Jurídico do Gabinete do Prefeito, Dr. RODRIGO SAMPAIO SOUZA encaminhamento os autos para manifestação, fl. 20.
2. É o que consta como meio probatório do pedido.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Considerações Preliminares

3. De início, convém destacar que compete a Procuradoria Jurídica prestar consultoria¹ sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

4. Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa, o que leva a clássica lógica de que o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.

5. Ademais, entende-se que as manifestações da Procuradoria Jurídica são de natureza meramente opinativa, portanto, não são vinculantes para que o gestor público de forma justificada, adote orientação contrária ou diversa proferida pelo órgão que lhe assista imediatamente, daquela emanada pela Consultoria Jurídica.

¹ . Lei Orgânica do Município de Rondolândia: “**Art. 82.** A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município judicial e extra judicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei que dispuser sobre sua organização e funcionamento, **as atividades de consultorias e assessoramento jurídico do Poder Executivo**, e, privativamente a execução da dívida ativa de natureza tributária.” (g.n.) (publ. no D.O.E. ed. nº 1771, de 26.07.2013, p. 84-103).



6. Nesta senda, portanto, o presente opinatório, ainda que de natureza obrigatória, não possui o condão vinculante.²

III – MÉRITO

3.1 – Do pedido formulado

7. O requerente, ex-prefeito do Município, Sr. AGNALDO RODRIGUES DE CARVALHO, requer o pagamento dos subsídios do cargo de prefeito relativo ao período que permaneceu afastado do cargo decorrente de cassação do mandato pelo Poder Legislativo municipal através do Decreto Legislativo n. 002/2018, compreendido entre 14/08/2018 à 19/12/2018 (Agosto/Setembro/outubro/novembro e dezembro), no montante de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), lastreando seus argumentos tanto na decisão judicial que lhe concedeu a tutela provisória recursal que o reconduziu ao cargo na época (fls.08-14), quanto na cota favorável à suspensão do decreto legislativo de cassação proferido pela d. Procuradoria-Geral de Justiça (fl. 15-19); peças extraídas dos autos AI n. 1014603-54.2018.8.11.0000 do TJ/MT e anexadas.

3.2 – Legalidade da prática do ato administrativo

8. No Direito Administrativo, dado a forma da organização estatal brasileira, pressupõe que toda a atuação do Poder Público deve-se fundar no conceito de administração legal.

9. Daí que se diz que a atividade administrativa estatal passa a dever obediência à lei e aos interesses dos indivíduos que, com o seu consentimento, dão origem ao poder estatal. Este dever de obediência traz como consequência o brocardo “Enquanto o particular pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração somente pode fazer aquilo que a lei permite.”

10. Assim o sendo, ancorado no princípio da legalidade, aliado a singularidade do caso no âmbito da nossa seara administrativa, necessário nos socorrermos a jurisprudência do Tribunais,

² Conforme reconhecida passagem doutrinária, nestes termos: “Os pareceres emitidos pelos órgãos consultivos, quanto ao conteúdo, são (i) de mérito, se lhes compete apreciar a conveniência e oportunidade da medida a ser tomada, ou (ii) de legalidade, se devem examiná-la sob o ponto de vista da conformidade ao Direito. Quanto ao grau de necessidade ou influência que a lei lhes irroga, serão: (i) facultativos, quando a autoridade não é obrigada a solicitá-los, fazendo-o para melhor se ilustrar, sem que a tanto esteja obrigada; (ii) obrigatórios, quando sua ouvida é imposta como impostergável, embora não seja obrigatório seguir-lhes a orientação; e (iii) vinculantes, quando a autoridade não pode deixar de atender às conclusões neles apontadas (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 24ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 138).”



muito embora não seja elemento intrínseco a legitimar a prática do ato administrativo, possui o condão de motivá-lo.

11. Quanto o direito ao recebimento dos subsídios relativos ao período de afastamento do cargo de prefeito decorrente da cassação tratada pelo Decreto Legislativo n. 002/2018, a jurisprudência dos Tribunais Superiores preveem que são devidas, porém, se faz necessário para a prática do ato administrativo **decisão judicial definitiva com transito em julgado** declarando a nulidade do ato legislativo de cassação operando efeitos *ex tunc*, tendo em vista o princípio da exclusividade de mérito da jurisdição e os atributos da indiscutibilidade e imutabilidade das decisões judiciais com o transito em julgado.

12. Senão vejamos!

13. Em caso equivalente julgado pelo Tribunal de Justiça do Paraná, nos Embargos de Declaração (ED 0000383-66.2019.8.16.0106, Mallet 0000383-66.2019.8.16.0106), àquela Corte proferiu o seguinte o seguinte entendimento:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACÓRDÃO QUE DEU PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO DO AUTOR PARA **RECONHECER A NULIDADE DO PROCESSO DE CASSAÇÃO DE SEU MANDATO DE PREFEITO.** ALEGAÇÃO DE OMISSÃO QUANTO AO PEDIDO DE CONDENAÇÃO DOS RÉUS **AO PAGAMENTO DAS VERBAS DEVIDAS DURANTE O PERÍODO DE AFASTAMENTO INDEVIDO. VÍCIO CONSTATADO. PEDIDO ACOLHIDO. DECLARAÇÃO DE NULIDADE QUE OPERA EFEITOS RETROATIVOS.** OMISSÃO QUANTO À MAJORAÇÃO DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA. NÃO VERIFICADA. VERBA DEVIDA SOMENTE NOS CASOS EM QUE O RECURSO NÃO É CONHECIDO OU NÃO É PROVIDO. ESCLARECIMENTOS QUANTO À DISTRIBUIÇÃO DA SUCUMBÊNCIA, QUE DEVE SER RATEADA ENTRE AMBOS OS RÉUS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PARCIALMENTE ACOLHIDOS. (TJPR - 5ª C. Cível - 0000383-66.2019.8.16.0106 - Mallet - Rel.: DESEMBARGADOR NILSON MIZUTA - J. 26.07.2021) - (TJ-PR - ED: 00003836620198160106 Mallet 0000383-66.2019.8.16.0106 (Acórdão), Relator: Nilson Mizuta, Data de Julgamento: 26/07/2021, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 26/07/2021) (g.n.)

14. Note do v. acórdão que, o Tribunal, ao reconhecer a nulidade de processo administrativo promovido por Câmara de Vereadores que implicou a cassação de mandato de prefeito, declarou os efeitos retroativos da nulidade e reconheceu o direito do prefeito cassado ao pagamento das verbas devidas durante o afastamento indevido, entendimento, com o qual comungamos.



15. Não sem razão, parafraseando parte do voto proferido pelo Desembargador Relator do caso que acompanha o Acórdão citado,³ como dito, sem espaço para olvidar a máxima lógica do direito, arrazou que “o reconhecimento da ilegalidade e, conseqüentemente, a declaração de nulidade de um ato, gera efeitos *ex tunc*, pois nenhuma nulidade convalesce com o tempo. Nesse sentido, tem-se o antigo e pacificado entendimento de que a nulidade é um vício de origem do ato. Nessa perspectiva, deve ser registrado que, no caso concreto, pelo princípio da presunção de não culpabilidade, previsto no art. 5º, inciso LVIII da Constituição, o ex-prefeito, ora requerente, somente poderia ser considerado definitivamente culpado e, portanto, sofrer os efeitos daí decorrentes, com o trânsito em julgado de uma decisão judicial. (g.n.)

16. Não se ignora que as decisões administrativas gozam de autoexecutoriedade e imperatividade. **Contudo, somente a decisão judicial transitada em julgado possui os atributos da indiscutibilidade e imutabilidade e somente a Jurisdição possui exclusividade. Logo, reconhecida a nulidade da cassação do mandato do autor, tem ele direito ao recebimento dos subsídios referentes aos meses em que ficou afastado do exercício de suas funções, pois tal reconhecimento, na verdade, revela-se como mera consequência do primeiro. Isto é, o reconhecimento de nulidade do ato de cassação do mandato eletivo por meio de decisão judicial definitiva opera efeitos *ex tunc* e impõe à Administração o pagamento das vantagens não adimplidas pelo período em que não houve o exercício do mandato.** Não há, nessa perspectiva, que se falar em enriquecimento sem causa, já que, apesar de o embargante não ter exercido atividades correspondentes ao mandato durante o período em que restou afastado, não foi ele quem deu causa à essa circunstância.” (g.n.)

17. Em igual sentido, os seguintes enunciados de casos de reconhecimento de nulidade de processo administrativo que tenha culminado na exoneração de servidor público, entendimento aplicável, por analogia, no caso em apreço. *Verbis*:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. NULIDADE DO ATO DE DESLIGAMENTO. REINTEGRAÇÃO. EFEITOS FINANCEIROS RETROATIVOS. TERMO INICIAL. DATA DA EXCLUSÃO. 1. O dissídio jurisprudencial, que, na espécie, é notório, está devidamente demonstrado, permitindo o conhecimento do recurso especial pela alínea c do permissivo constitucional. 2. **Está sedimentado nesta Corte Superior que o reconhecimento, em juízo, da nulidade do ato de exoneração opera efeitos *ex tunc*, razão pela qual o servidor tem direito ao tempo de serviço e aos vencimentos que lhe seriam pagos no período em que ficou afastado.** 3. Agravo regimental a que se nega provimento”.

³ <https://tj-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1253464714/embargos-de-declaracao-ed-3836620198160106-mallet-0000383-6620198160106-acordao>.



(AgRg no REsp 717.406/MG, Rel. Ministra ALDERITA RAMOS DE OLIVEIRA (DESEMBARGADORA CONVOCADA DO TJ/PE), SEXTA TURMA, julgado em 18/06/2013, DJe 01/07/2013). (g.n.)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. NULIFICAÇÃO DO ATO DE CASSAÇÃO DO MANDATO ELETIVO DO AUTOR MEDIANTE DECISÃO JUDICIAL DEFINITIVA. **PRETENSÃO DE RECEBIMENTO DOS SUBSÍDIOS REFERENTES AOS MESES EM QUE FICOU AFASTADO DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. POSSIBILIDADE. DECLARAÇÃO DE NULIDADE QUE OPERA EFEITOS EX TUNC.** PRECEDENTES. SENTENÇA MANTIDA. Recurso de apelação conhecido e desprovido”. (TJPR - 3ª C. Cível - AC - 1396491-9 - Engenheiro Beltrão - Rel.: JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU RODRIGO OTÁVIO RODRIGUES GOMES DO AMARAL - Unânime - J. 22.03.2016).

APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA – AÇÃO ANULATÓRIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO CUMULADA COM INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS - SERVIDORA PÚBLICA MUNICIPAL ESTATUTÁRIA - PEDAGOGA - INVOCADA OFENSA AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA – APONTADAS IRREGULARIDADES E NULIDADES NO PROCEDIMENTO INSTAURADO – ALEGAÇÃO DE QUE A PARTE SOFREU PERSEGUIÇÃO POLÍTICA ATÉ SER DEMITIDA – EXAME DOS AUTOS QUE REVELA QUE O PROCESSO ADMINISTRATIVO FOI INSTAURADO E CONCLUÍDO EM PRAZO BASTANTE EXÍGUO (1 MÊS) E COM A IMPOSIÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO À SERVIDORA - INFRAÇÃO PRATICADA PARA A QUAL A LEI NÃO ESTABELECE PENALIDADE TÃO GRAVE, APENAS A ADVERTÊNCIA – **NULIDADE RECONHECIDA - REINTEGRAÇÃO NO CARGO DETERMINADA – CONDENAÇÃO DO RÉU AO PAGAMENTO DOS VENCIMENTOS QUE A SERVIDORA DEIXOU DE AUFERIR DURANTE O AFASTAMENTO ILEGAL (1 MÊS) – DANOS MORAIS DEVIDOS – HIPÓTESE EM QUE RESTOU COMPROVADO QUE A REPUTAÇÃO E A MORAL DA PARTE FORAM ATINGIDOS – VALOR ARBITRADO QUE SE REVELA RAZOÁVEL E ADEQUADO - RECURSO DESPROVIDO – SENTENÇA MANTIDA EM REMESSA NECESSÁRIA**”. (TJPR - 5ª C. Cível - 0000606-79.2018.8.16.0065 - Catanduvas - Rel.: DESEMBARGADOR RENATO BRAGA BETTEGA - J. 01.03.2021). (g.n.)

18. Portanto, não se nega a expectativa de direito do requerente, senão a ausência de oportunidade e conveniência para a prática do ato administrativo que, somente se consumará, *ex tempore*, com o julgamento final das ações judiciais que discutem a cassação do seu mandato eletivo.

19. Não sem propósito, ressaí do requerimento apresentado pelo Sr AGNALDO RODRIGUES DE CARVALHO seguinte passagem: (fls. 03)

“Muito embora o recurso perante o TJ/MT ainda **prescinda de julgamento de mérito**, corroborando com as razões delineadas na decisão que concedeu a tutela recursal de antecipação do mérito do julgamento, igualmente, a Procuradoria Geral de Justiça, na esteira da decisão antecipatória de mérito, também opinou pela nulidade daquele processo de cassação mediante a suspensão dos efeitos do Decreto Legislativo n. 002/2018/CMR. (Cópia da manifestação em anexo)”



20. O próprio requerente reconhece que não há decisão judicial definitiva de julgamento dos processos judiciais, o que nos permite sustentar que a decisão anexada de fls. 08-14 em que lastreia sua tese ainda é provisória, pendente de julgamento de mérito do recurso.

21. Em proveito, consultando os autos dos processos em tramitação no Sistema Processo Judicial Eletrônico do TJ/MT, constatamos que de fato estão pendentes de julgamento de mérito, tanto o processo de primeira quanto o de segunda instâncias.⁴ (Espelhos do PJE/TJ/MT, anexo).

22. Portanto, é factual afirmar que inexistente decisão judicial definitiva de reconhecimento de nulidade do ato de cassação do mandato eletivo que opere efeitos *ex tunc*.

3.3 – O Poder discricionário - oportunidade e conveniência

23. Como dito no introito deste parecer, não cabe ao órgão de consultoria jurídica adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, porém, a vista da singularidade desse caso, unicamente com o objetivo trazer clareza do tema à autoridade superior, vejamos os contornos da sua conceituação e seus reflexos no caso concreto.

24. Sabendo-se que, dentre os poderes administrativos, o Poder Discricionário destaca-se por conceder uma liberdade de escolha, que deve ser pautada na conveniência e oportunidade, pressupõe afirmar que a discricionariedade conferida pela lei não é absoluta, e sim relativa, já que o agente público não pode escolher como bem entender, vez que deve agir com a finalidade do interesse público, ou seja, escolher de forma coerente e adequada para o momento, jamais violando os princípios inerentes a Administração Pública sob pena do ato ser imoral.

25. Da simples leitura da decisão judicial anexada de fls. 08-14 em que lastreia seu pedido o requerente, conclui-se pela sua natureza meramente provisória, própria da tutela de urgência recursal que, muito embora tenha suspendido a eficácia do Decreto Legislativo n. 002/2018 de cassação do seu mandato e o reconduzido ao cargo de prefeito na época, carece dos atributos da indiscutibilidade e imutabilidade, próprios das decisões judiciais transitado em julgado a vista da exclusividade de mérito da jurisdição.

⁴ 1) AÇÃO DECLARATORIA NULIDADE: 1001140.04.2018.811.0046 – Comarca de Comodoro; 2) AI 1014603.54.2018.8.11.0000 – TJ/MT.



26. Essa natureza provisória da decisão juntada de fls. 08-14, possui o condão de afastar/macular os atributos do mérito administrativo que é composto de dois elementos: o motivo (**oportunidade**), que é o pressuposto de fato ou de direito, que possibilita ou determina o ato **administrativo**; e o objeto (**conveniência**), que é a alteração jurídica que se pretende introduzir nas situações e relações sujeita à atividade **administrativa** estatal.

IV - CONCLUSÃO

27. Com as considerações expostas, repisando - embora ressaia boa aparência do direito pleiteado pelo ex-prefeito -, nesse momento, dado a ausência de julgamento definitivo das ações judiciais e o transito em julgado das decisões e, escudado no princípio da deferência técnico-administrativa que impõe limites à atividade deste órgão jurídico que leva a clássica lógica de que o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como o de conveniência ou oportunidade, não cabe, nesse momento, a esse parecerista emitir opinião jurídica conclusiva sob os aspectos jurídicos e legais do pedido do ex-prefeito, subsistindo, porém, o *decisum* prefetural adstrito ao campo do seu poder discricionário, próprio, no caso, do Excelentíssimo Senhor Prefeito.

28. Consoante as informações constantes dos autos, é como se opina, salvo melhor juízo.

29. É o parecer.

30. Encaminho ao consulente.

Rondolândia-MT, 16 de Dezembro de 2021.

Luiz Francisco da Silva
Procurador Municipal
Matricula 708