



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

6 de novembro de 2024

Órgão Especial

Mandado de Segurança Cível - Nº 1412115-24.2024.8.12.0000 - Comarca de Origem do Processo Não informado

Relator – Ex.mo. Sr. Des. Luiz Tadeu Barbosa Silva

Impetrante : Ronaldo Chadid.

Advogado : Fábio de Melo Ferraz (OAB: 8919/MS).

Impetrado : Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Litisconsorte : Estado de Mato Grosso do Sul.

Proc. do Estado : Felipe de Quadro dos Santos Ramos (OAB: 27794B/MS).

EMENTA – MANDADO DE SEGURANÇA – AGENTE PÚBLICO AFASTADO DO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES – VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA – IMPOSSIBILIDADE DE INCORPORAÇÃO À REMUNERAÇÃO – ART. 39, § 4º, CF – DECISÃO ADMINISTRATIVA QUE INDEFERIU PEDIDO DE RESTABELECIMENTO DO PAGAMENTO DE VERBAS INDENIZATÓRIAS – INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO – ATO ILEGAL NÃO CONSTATADO – SEGURANÇA DENEGADA.

I - As verbas de natureza indenizatória não se incorporam à remuneração ou provento do agente público, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal. Precedente, STF.

II – Como já decidiu o STJ, "*...o servidor público impedido de exercer suas funções, provisória ou cautelarmente, não pode perder quaisquer de seus direitos, à exceção das vantagens que desaparecem quando cessa a atividade, em razão da garantia da irredutibilidade de vencimentos e do princípio da presunção de não-culpabilidade*".

III - Não há ilegalidade praticada pela autoridade impetrada, na medida em que o impetrante não possui direito líquido e certo ao recebimento das verbas indenizatórias ("*função de colegiado*" e "*função de direção*") enquanto durar o seu afastamento da função de Conselheiro do Tribunal de Contas deste Estado. Segurança denegada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os juízes da Órgão Especial Tribunal de Justiça, na conformidade da ata de julgamentos, POR UNANIMIDADE, COM O PARECER, DENEGARAM A SEGURANÇA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR. DECLAROU-SE IMPEDIDO O DES. RUY CELSO. AUSENTE, JUSTIFICADAMENTE, O DES. CONTAR.

Campo Grande, 6 de novembro de 2024.

Des. Luiz Tadeu Barbosa Silva - Relator





Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

RELATÓRIO

O Sr. Des. Luiz Tadeu Barbosa Silva.

Ronaldo Chadid impetra mandado de segurança contra suposto ato coator do Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, que indeferiu pedido administrativo apresentado pelo impetrante, visando "*o pagamento de suas remunerações na integralidade (vencimentos e benefícios), bem como a restituição retroativa dos valores não pagos desde o afastamento do seu cargo por decisão judicial*".

Narra o impetrante que "*Em 8 de dezembro de 2022 foi determinado pelo Ministro Relator do Superior Tribunal de Justiça Ministro Francisco Cândido de Melo Falcão Neto, no bojo da Medida Cautelar n.º 81/DF, o afastamento das funções do Conselheiro Ronaldo Chadid, a utilização de monitoramento eletrônico, a proibição de acesso às dependências do TCE/MS e o contato com os demais investigados*".

Afirma que "*Entre as Medidas Cautelares impostas ao requerente, não há determinação de redução de sua remuneração, que compreende os vencimentos e benefícios, medida a qual foi tomada de ofício por decisão do Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul Jerson Domingos, de forma arbitrária, contrariamente à Lei n.º 9.613, de 3 de março de 1998, que veda a redução de remuneração em caso de afastamento nos crimes de lavagem de dinheiro*".

Argumenta que "*(...) não consta no Regimento Interno da Corte de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, nem em outro normativo da Corte, a previsão de redução de remuneração em caso de afastamento de Conselheiro*".

Diz que, após o seu afastamento em janeiro de 2023, o Tribunal de Contas deixou de lhe pagar as verbas a título de "*indenização de função de colegiado*" e "*indenização de função de direção*", percebendo atualmente a quantia líquida de R\$ 25.993,74.

Sustenta que "*Foi injustamente cortado o repasse dos valores de indenização de função de colegiado e indenização de função de direção ao requerente – que possuem caráter permanente e não temporário –, totalizando o valor líquido de R\$ 53.193,44 a menos em sua remuneração, o que é de seu direito também receber, enquanto durar seu afastamento, assim como a devolução dos valores que deixaram de ser repassados nos meses anteriores*".

Alega que a redução de sua remuneração tem causado grandes dificuldades para manter o sustento familiar, após mais de um ano do afastamento de seu cargo; acrescenta que "*sua situação ainda está indefinida e encontra-se apenas como um investigado por lavagem de dinheiro, sem nada poder fazer neste momento, além de aguardar a decisão do Superior Tribunal de Justiça*".

Assevera que lhe assiste amparo legal para receber sua remuneração integral, enquanto durar o período de afastamento, ao argumento de que a suspensão do exercício da função pública não deve comprometer o pagamento da remuneração. No entanto, o Presidente do TCE/MS indeferiu-lhe pedido administrativo visando restabelecer o pagamento integral das verbas, alegando que as indenizações da função de colegiado e indenização da função de direção não estão sendo pagas porque são vinculadas ao efetivo exercício da função de Conselheiro.

Destaca a existência de precedentes do Supremo Tribunal Federal no



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

sentido de que a redução de vencimentos para servidores públicos processados criminalmente é inconstitucional, bem como a existência de julgados desta Corte de Justiça reconhecendo que a redução de vencimentos é ilegal, pois caracteriza antecipação de pena e afronta o princípio da inocência.

Ressalta que a medida cautelar de suspensão da atividade funcional não deve ser associada à redução da remuneração, porquanto foi afastado *coativamente* de suas funções; defende que o ato praticado pela autoridade impetrada é ilegal e viola direito líquido e certo do impetrante.

Enfatiza que a lei de lavagem de dinheiro comina que, em caso de afastamento de servidor público, este não poderá sofrer prejuízo de sua remuneração; complementa que a decisão em que determinada a suspensão do exercício do cargo "*não fora expressa quanto à redução/suspensão de seus direitos remuneratórios*".

Requer a concessão de medida liminar para que seja cessada a redução de seus vencimentos, mediante a reintegração das indenizações de função de colegiado e função de direção, bem como seja declarado o direito ao recebimento dos valores retroativos a contar de janeiro/2023; no mérito, a confirmação da ordem.

Instruiu o mandado de segurança com os documentos de f. 23/195.

O pedido liminar foi indeferido (f. 205-210).

Prestadas informações pela autoridade impetrada às f. 238-242.

Houve manifestação pelo Estado de Mato Grosso do Sul às f. 243-245.

Parecer da Procuradoria de Justiça pela denegação da segurança (f. 249-264).

V O T O

O Sr. Des. Luiz Tadeu Barbosa Silva. (Relator)

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LXIX, garante à pessoa a impetração do mandado de segurança para a proteção de direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Nesse contexto, compete ao impetrante, para fins de mandado de segurança, demonstrar seu direito líquido e certo, e a ilegalidade ou o abuso de poder praticado por autoridade ou por agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Sobre o mandado de segurança, ensina José da Silva Pacheco¹:

Ele será emitido para proteger direito líquido e certo. Se não houver tal direito a ser protegido ou segurado, não tem razão para o mandado e, desse modo, não deve ele ser outorgado. A proteção de direito líquido e certo constitui-se, pois, em: a) finalidade do mandado de segurança e b) razão de ser o mesmo pleiteado e concedido. Daí desdobrar-se nos aspectos: a) de fundamento ou requisito básico para o exercício da ação

¹ O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas. 4ª. ed., São Paulo: RT, 2002, p. 112.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

de mandado de segurança e b) de fundamento da sentença mandamental de segurança.

Na lição de Cássio Scarpinella Bueno, “o impetrante deverá convencer o magistrado de que é portador de melhores razões que a parte contrária; que o ato coator é, ao que tudo indica, realmente abusivo ou ilegal”².

A inexistência de qualquer dos requisitos essenciais do direito pleiteado no mandado de segurança - liquidez e certeza - leva à improcedência da referida garantia constitucional.

No caso o impetrante narrou na inicial que: “Em 8 de dezembro de 2022 foi determinado pelo Ministro Relator do Superior Tribunal de Justiça Ministro Francisco Cândido de Melo Falcão Neto, no bojo da Medida Cautelar n.º 81/DF, o afastamento das funções do Conselheiro Ronaldo Chadid, a utilização de monitoramento eletrônico, a proibição de acesso às dependências do TCE/MS e o contato com os demais investigados”; que, após o cumprimento da referida medida cautelar, teve suprimida as verbas relativas à indenização de **função de colegiado** e indenização de **função de direção**, que totalizam o montante de R\$ 53.193,44 (cinquenta e três mil, cento e noventa e três reais e quarenta e quatro centavos); que interpôs pedido administrativo visando o restabelecimento do pagamento integral das verbas (recebidas antes do afastamento); no entanto, referido pedido foi indeferido pela autoridade coatora, sob o fundamento de que àquelas são vinculadas ao efetivo exercício da função de Conselheiro.

Diante dos fatos apresentados, o impetrante sustenta que as verbas em questão possuem caráter permanente e, em razão disso, entende que a medida cautelar de suspensão da atividade funcional não deve ser associada à redução da remuneração, porquanto foi afastado *coativamente* de suas funções; defende que o ato praticado pela autoridade impetrada é ilegal e viola seu direito líquido e certo de receber sua remuneração integral, enquanto durar o período de afastamento da função de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul.

Veja-se que a controvérsia se circunscreve sobre a existência ou não de ofensa ao alegado direito do impetrante de receber as verbas em questão que, segundo a autoridade impetrada, deixaram de ser pagas após o afastamento do impetrante da função de Conselheiro do Tribunal de Contas deste Estado, emanada de decisão cautelar proferida pelo Superior Tribunal de Justiça.

A segurança deve ser denegada.

A Constituição Federal prevê que “o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis” (art. 37, XV); a lei de lavagem de dinheiro (n. 9.613/1998) prevê em seu art. 17-D:

*Art. 17-D. Em caso de indiciamento de servidor público, este será afastado, **sem prejuízo de remuneração** e demais direitos previstos em lei, até que o juiz competente autorize, em decisão fundamentada, o seu retorno.*

Por sua vez, a lei n. 12.850/2013, que define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, disciplina em seu art. 2º, § 5º:

² A Nova Lei do Mandado de Segurança, São Paulo: Saraiva, 2010, 2ª ed., p. 64.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

§ 5º Se houver indícios suficientes de que o funcionário público integra organização criminosa, poderá o juiz determinar seu afastamento cautelar do cargo, emprego ou função, **sem prejuízo da remuneração**, quando a medida se fizer necessária à investigação ou instrução processual.

Veja-se que tanto a Constituição, quanto as leis infraconstitucionais, preveem a irredutibilidade da remuneração dos ocupantes de cargos públicos, inclusive no período em que se encontrarem afastados de suas funções por ordem judicial.

Na hipótese, o impetrante, após o afastamento de suas funções de Conselheiro do Tribunal de Contas deste Estado (dezembro/2022) continuou a auferir, a título de remuneração: **subsídio, abono de permanência, auxílio assistência saúde e auxílio alimentação**. Confira-se o holerite de janeiro/2023:

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul		12/07/2024			
15.424.948/0001-41		11:30:58			
CONTRACHEQUE					
10126 - RONALDO CHADID	PIS/PASEP: 100.00795.93-0				
Folha: FOLHA DE PAGAMENTO - JUNHO/2024	Data Nasc.: 01/05/1961				
Data de Exercício: 28/02/2012	CPF: 450.634.439-15				
Índice: CONSELHEIR	Tipo: 9 - CONSELHEIROS				
Centro de Custo: 244 - GABINETE CONS.RONALDO CHADID	Cargo: 2067 - Conselheiro do Tribunal de Contas MS				
Rubrica	Descrição	Referência	Dt. Referência	Vencimentos	Descontos
218	SUBSÍDIO		06/2024	39.717,69	
206	ABONO DE PERMANÊNCIA	100,00 %	06/2024	5.560,48	
277	AUX PEC ASSIST SAUDE	10,00 %	06/2024	3.971,77	
275	AUXILIO - ALIMENTACAO	5,00 %	06/2024	1.985,88	
52	IRRF	27,50 %	06/2024		9.817,81
368	MSPREV	14,00 %	06/2024		5.560,48
409	UNISAUDE		06/2024		1.588,71
410	UNISAUDE - AGREGADO		06/2024		640,49
317	ATRICON-ASSOC MEMB TC BR		06/2024		350,00
Total de Vencimentos		Total de Descontos		Líquido a Receber	
51.235,82		17.957,49		33.278,33	

Há de se anotar que, após o afastamento, foram suprimidos os pagamentos referentes à indenização **função de direção** e indenização **função de colegiado I**, verbas estas que eram recebidas quando o impetrante encontrava-se no exercício de suas funções. Veja-se (f. 194):



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul		15.424.948/0001-41		05/12/2023 09:41:02	
CONTRACHEQUE					
10126 - RONALDO CHADID			PIS/PASEP: 100.00795 93-0		
Folha: FOLHA DE PAGAMENTO - NOVEMBRO/2022			Data Nasc.: 01/05/1961		
Data de Exercício: 28/02/2012			CPF: 450.634.439-15		
Índice: CONSELHEIR			Tipo: 9 - CONSELHEIROS		
Centro de Custo: 244 - GABINETE CONS. RONALDO CHADID			Cargo: 2067 - Conselheiro do Tribunal de Contas MS		
Rubrica	Descrição	Referência	Dt. Referência	Vencimentos	Descontos
340	INDENIZ FUNCAO COLEG - I		07/2021	42.554,76	
218	SUBSÍDIO		11/2022	35.462,28	
339	INDENIZ FUNCAO DE DIRECAO	30,00 %	11/2022	10.638,68	
331	ABONO PERMANENCIA	100,00 %	11/2022	4.964,72	
277	AUX PEC ASSIST SAUDE	10,00 %	11/2022	3.546,23	
275	AUXILIO ALIMENTACAO	5,00 %	11/2022	1.773,11	
52	IRRF	27,50 %	11/2022		5.933,92
57	PENSAO ALIMENTICIA		11/2022		5.379,18
368	MSPREV	14,00 %	11/2022		4.964,72
56	UNIMED		11/2022		1.759,49
317	ATRICON-ASSOC MEMB TC BR		12/2021		350,00
Total de Vencimentos		Total de Descontos		Liquido a Receber	
98.939,78		18.387,31		80.552,47	

Em decisão proferida pelo Presidente do Tribunal de Contas deste Estado, foi indeferido o pedido administrativo deduzido pelo impetrante visando o pagamento de todas as verbas que eram percebidas antes de seu afastamento, destacando-se na decisão a ausência de "base para atendimento ao pleito" (f. 169). E com razão o presidente do TCE/MS.

O STF teve oportunidade de decidir que o regime de subsídio, previsto no art. 39, § 4º, CF³, é **incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal**.

Veja-se:

Ementa: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias. 1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes. 2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. 3. A "verba de representação" impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido. (RE 650898, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado

³ "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".



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

em 01-02-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017).

Assim, "*as indenizações não se incorporam ao vencimento ou ao provento*", consoante destacado pela Procuradoria de Justiça.

Há de se anotar, também, que o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que: "*o servidor público impedido de exercer suas funções, provisória ou cautelarmente, não pode perder quaisquer de seus direitos, à exceção das vantagens que desaparecem quando cessa a atividade*". A propósito:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSUAL-PENAL. AÇÃO PENAL. DENÚNCIA POR FORMAÇÃO DE QUADRILHA E FALSIDADE IDEOLÓGICA. MEDIDA CAUTELAR DE AFASTAMENTO DO CARGO PÚBLICO. ART. 319, VI, DO CPP. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. SUSPENSÃO DOS RESPECTIVOS VENCIMENTOS. IMPOSSIBILIDADE. EXCEÇÃO EM RELAÇÃO ÀS VANTAGENS QUE DESAPARECEM QUANDO CESSA A ATIVIDADE. OFENSA A DIREITO LÍQUIDO E CERTO DEMONSTRADO. LIMINAR CONFIRMADA. RECLAMO PROVIDO. 1. A jurisprudência desta Corte Superior consolidou-se no sentido de que o servidor público impedido de exercer suas funções, provisória ou cautelarmente, não pode perder quaisquer de seus direitos, à exceção das vantagens que desaparecem quando cessa a atividade, em razão da garantia da irredutibilidade de vencimentos e do princípio da presunção de não-culpabilidade. 2. Comprovando os recorrentes que são funcionários concursados, ilegal a decisão judicial no ponto em que, afastando-os cautelarmente do exercício de suas funções públicas, ordenou também a suspensão dos respectivos vencimentos. 2. Recurso ordinário provido para, confirmando-se a liminar anteriormente deferida, cassar a decisão judicial no ponto em que ordenou a suspensão dos vencimentos dos recorrentes, excetuando-se, contudo, as parcelas estritamente ligadas ao exercício da atividade da qual se encontram afastados. (STJ - RMS: 47799 RJ 2015/0049996-7, Relator: Ministro LEOPOLDO DE ARRUDA RAPOSO (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJPE), Data de Julgamento: 08/09/2015, T5 - QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/09/2015).

Deste modo, é ilegal a suspensão dos vencimentos, excetuando-se, contudo, as parcelas estritamente ligadas ao exercício da atividade da qual se encontra afastado o agente público.

Logo, as verbas indenizatórias somente são devidas ao agente público que se encontrar no exercício de suas funções, porquanto àquelas não se incorporam à remuneração.

Portanto, não há fundamento para que seja restabelecido o pagamento das verbas referentes às indenizações de "*função de colegiado*" e "*função de direção*", enquanto perdurar o afastamento do impetrante da função de Conselheiro do Tribunal de Contas deste Estado.

Ademais, o pagamento de verba indenizatória, estritamente ligada ao exercício do cargo, ao agente público que se encontrar afastado, não se coaduna com o



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

princípio da moralidade.

A respeito do tema já decidiu o STF:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Vedação de pagamento em decorrência de convocação para sessão legislativa extraordinária. Artigo 57, § 7º, da CF/88. Norma de extensão obrigatória para os estados, conforme art. 27, § 2º, da Constituição Federal. Regra consonante ao princípio da moralidade. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. 1. O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária. Essa norma é de reprodução obrigatória pelos estados-membros, por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna. Precedentes: ADI nº 4.509/PA, (Relatora a Ministra Carmem Lúcia, julgamento em 18/06/2016, Plenário) e ADI nº 4.587/GO, (Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, julgamento em 22/05/2014, Tribunal Pleno). 2. A vedação ao recebimento de parcela indenizatória pelo parlamentar, seja federal ou estadual, por comparecimento a sessão extraordinária coaduna-se com o princípio da moralidade, do qual, ademais, emanam, diretamente, obrigações à Administração Pública e ao legislador de padrão ético de conduta compatível com a função pública exercida e com a finalidade do ato praticado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF, ADI 4577, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 20-09-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-265 DIVULG 10-12-2018 PUBLIC 11-12-2018).

Nesse viés, não há ilegalidade praticada pela autoridade impetrada, na medida em que o impetrante não possui direito líquido e certo ao recebimento de verbas indenizatórias ("**função de colegiado**" e "**função de direção**"), enquanto durar o seu afastamento da função de Conselheiro do Tribunal de Contas deste Estado.

Posto isso, com o parecer, denego a segurança.

Sem honorários sucumbenciais em atenção aos enunciados das Súmulas 512/STF e 105/STJ.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

D E C I S Ã O

Como consta na ata, a decisão foi a seguinte:

POR UNANIMIDADE, COM O PARECER, DENEGARAM A SEGURANÇA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR. DECLAROU-SE IMPEDIDO O DES. RUY CELSO. AUSENTE, JUSTIFICADAMENTE, O DES. CONTAR.

Presidência do Ex.mo. Sr. Des. Dorival Renato Pavan
Relator, o Ex.mo. Sr. Des. Luiz Tadeu Barbosa Silva.

Tomaram parte no julgamento os Ex.mos. Srs. Des. Luiz Tadeu Barbosa Silva, Des. Amaury da Silva Kuklinski, Des. Luiz Claudio Bonassini da Silva, Des. Vilson Bertelli, Des. Paulo Alberto de Oliveira, Des. João Maria Lós, Des. Eduardo Machado Rocha, Des. Marcelo Câmara Rasslan, Des. José Ale Ahmad Netto e Des. Jairo Roberto de Quadros.

Campo Grande, 6 de novembro de 2024.