

PROTOCOLO Nº: 617275/19
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS
INTERESSADO: VERONILDE OLIVEIRA DE ALMEIDA JUNIOR
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 167/20

Consulta. Câmara Municipal de Lupionópolis. Acumulação de cargo efetivo de Contador municipal com o cargo de Vereador. Impossibilidade. Conflito de interesses. Responsabilidade técnica do Contador pelos relatórios inerentes à gestão orçamentária, fiscal e patrimonial do Município. Competência constitucional da Câmara de Vereadores de promover o controle externo do Município. Necessidade de serem segregadas as funções de prestar e julgar contas. Pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela expedição de resposta nos termos consignados no parecer ministerial.

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Lupionópolis, representada por seu Presidente, Veronilde Oliveira de Almeida Júnior (peça 3), por meio da qual questiona sobre a possibilidade de “cumulação do cargo de CONTADOR EFETIVO MUNICIPAL com o de VEREADOR, ainda que haja compatibilidade de horários para o exercício das funções, haja vista possíveis incompatibilidades das atribuições de cada qual destes cargos e das funções correlatas. Em tese haveria infração aos Princípios da Legalidade, Moralidade e/ou segregação de função? Em ocorrendo referida hipótese de cumulação, quais providências devem ser tomadas?”

O parecer jurídico foi juntado pelo consulente à peça 3 (fls. 3-15), em que opinou pela impossibilidade de acumulação. Também foi juntada cópia de ação civil pública de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público do Estado do Paraná contra Vereador da Municipalidade que se insere na situação objeto da consulta (acúmulo do cargo eletivo com o cargo de Contador).

O Relator, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, proferiu juízo positivo de admissibilidade por meio do Despacho nº 1356/19 (peça 8), determinando o regular processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca apresentou a Informação nº 113/19 (peça 10), em que notificou inexistirem decisões da Corte sobre o tema.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização emitiu o Despacho nº 1264/19 (peça 12) em que informou não vislumbrar impacto em sistemas ou na atuação das Coordenadorias em razão deste expediente.

Posteriormente, após apontamento da Coordenadoria de Gestão Municipal (Parecer nº 597/20, peça 13), a SJB promoveu pesquisa complementar (Informação nº 42/20, peça 16), sendo apresentadas decisões de caráter normativo desta Tribunal versando sobre a matéria consultada.

A CGM, por fim, manifestou-se por meio do Parecer 1088/20 (peça 17), em que sustentou:

“Da mesma forma que esta Casa de Contas já entendeu, com força normativa, ser o exercício da vereança incompatível com o de cargo efetivo de Advogado/Procurador do Município, nos autos de Consulta nº 880683/13, pelo Acórdão nº 3970/14-TP, opina-se pela inconstitucionalidade da acumulação do cargo efetivo de Contador do Município, responsável técnico pelas contas anuais do prefeito municipal, com o de vereador, em razão de violação dos princípios da separação de poderes, da segregação de funções, da moralidade administrativa e da supremacia do interesse público sobre o privado”.

É o breve relatório.

Preliminarmente, registra o *Parquet* que a despeito da nítida vinculação da Consulta a caso concreto, o juízo positivo de admissibilidade do Relator demanda a apreciação ministerial de mérito do feito. Ademais, considerando a relevância do tema questionado (art. 311, §1º, do Regimento Interno), e sua potencial repercussão em outras municipalidades e no próprio Estado do Paraná, a apresentação de resposta em tese é medida adequada à consolidação de parâmetros de controle a serem observados por esta Corte.

Quanto ao mérito, a análise promovida pelo segmento técnico mostra-se correta. Com efeito, embora o requisito básico a autorizar o acúmulo de cargo de Vereador com cargo público seja a compatibilidade de horários (art. 38, III, da Constituição), há situações que podem ensejar a incompatibilidade em razão do conflito gerado entre as atribuições dos cargos.

Esta Corte inclusive já reconheceu a impossibilidade de exercício concomitante do cargo de Procurador jurídico da Câmara de Vereadores com o mandato de Vereador. A decisão está cristalizada em precedente normativo e vinculante (Acórdão nº 3970/14 – Tribunal Pleno), proferido na Consulta nº 880683/13, de onde extrai-se o seguinte enunciado interpretativo:

a) Pode ser deferida a cumulação do cargo efetivo de advogado da Câmara Legislativa com o de vereador?

Não, uma vez que **são funções não acumuláveis**, em razão da afronta a princípios constitucionais que originam **um possível comprometimento da independência do exercício de ambos os cargos**, fundamentado pelo conflito de interesses e ausência de imparcialidade no desempenho das atividades.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado ao caso sob análise. Considerando que as atribuições corriqueiras do cargo de Contador apresentam forte vinculação com a atividade de planejamento do Poder Executivo, inclusive por meio do controle contábil da gestão orçamentária, fiscal e patrimonial do Município, forçoso concluir que se trata de função pública estratégica e essencial ao Poder Público. Tanto é que sua presença no quadro de servidores efetivos do Município deve ser a regra geral, conforme previsão do Prejulgado nº 6, desta Corte.

Por outro lado, o exercício da vereança abrange, além das atribuições legislativas tradicionais, o mister de controle externo do Poder Executivo. É o que dispõe categoricamente o art. 31 da Constituição Federal, segundo o qual “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”.

Dentre as atividades de controle externo desenvolvidas pela Câmara Municipal está a de julgamento das contas anuais prestadas pelo Prefeito, podendo o órgão legislativo inclusive afastar o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas, conforme previsão do art. 31, §2º, da Constituição Federal.¹

Nesse contexto, parece haver um espelhamento funcional entre as atribuições desenvolvidas pelo Contador do Poder Executivo e a função legislativa desempenhada pelo Vereador, incumbido da fiscalização do Poder Executivo. Fiscalização que, vale dizer, é operada especialmente sob o prisma contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.² Ora, é o trabalho técnico desempenhado pela contabilidade municipal que servirá de matéria-prima básica para a apreciação das contas pelo Tribunal de Contas e, posteriormente, pela Câmara de Vereadores.

Nota-se, nesse passo, que embora a responsabilidade das contas seja do Prefeito Municipal, o Contador delas participa de maneira indireta, ao documentar a execução orçamentária, fiscal e patrimonial do Município. Justamente por essa participação é que se exige que o Contador mantenha absoluta imparcialidade e distanciamento da atividade de controle, de modo a garantir a

¹ Art. 31. (...) § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

² Art. 70 da Constituição Federal: Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

necessária segregação de funções, bem como o resguardo dos agentes incumbidos de tais atividades.

Trata-se, portanto, de admitir como pressuposto implícito à acumulação de cargos a inexistência de conflito de interesses entre as respectivas funções, haja vista a necessidade de se assegurar a integridade e independência, constitucional e legal, das atribuições dos respectivos cargos.

Com isso, a atuação política do Vereador permanece resguardada, evitando-se que pare qualquer dúvida sobre a atividade fiscalizatória por ele exercida sobre o Município. Por outro lado, o trabalho técnico do setor de contabilidade municipal também será protegido, eis que exercida por agentes desvinculados de qualquer incumbência de controle externo.

Ao caso deve ser dada, por analogia, a solução prevista no art. 38, III, *in fine*, da Constituição, ou seja, o servidor ocupante do cargo efetivo de Contador municipal que eventualmente venha a ser eleito Vereador deverá se afastar do cargo e optar pela remuneração que lhe seja mais vantajosa – mesmo tratamento, portanto, recebido pelo servidor incapaz de exercer concomitantemente a vereança em razão de incompatibilidade de horários.

Ademais, caso o respectivo servidor seja o único Contador do quadro municipal, inexistente outro cargo ou inviável o seu imediato provimento por concurso público, admitir-se-á, como solução excepcional e transitória, a terceirização da atividade, nos termos formulados no Prejulgado nº 6, ou seja, com a observação das seguintes condições: i) realização de procedimento licitatório; II) respeito ao prazo do art. 57, II, Lei nº 8.666/93; iii) valor máximo pago à terceirizada deverá ser o mesmo que seria pago ao servidor efetivo; iv) possibilidade de responsabilização da terceirizada pelos documentos públicos que acessar; vi) responsabilidade do gestor pela fiscalização do contrato.

Importante frisar que a impossibilidade de provimento de cargo efetivo (seja por inexistência de previsão legal do cargo ou necessidade urgente na tomada dos serviços), a justificar a terceirização, deverá ser objeto de expressa motivação pelo gestor.

Por fim, a respeito da decisão judicial colacionada pelo consulente, a despeito de sua imprestabilidade para o presente feito, de natureza rigorosamente abstrata, é pertinente fazer uma observação. O reconhecimento judicial da ausência de caráter ímprobo na acumulação de cargo de Contador com o de Vereador não afasta a competência desta Corte de, ao interpretar a legislação aplicável, reconhecer a existência de incompatibilidade no desempenho concomitante das funções.

Isso porque as premissas de sancionamento por improbidade administrativa são distintas daquelas adotadas pelo Tribunal de Contas para promover o controle externo da Administração Pública, sobretudo na hipótese ora

analisada, devendo ser reconhecida a autonomia e independência entre as instâncias.

Apenas a título de breve comparação, enquanto a responsabilização por improbidade administrativa demanda em regra a verificação de conduta dolosa por parte do agente público, ou seja, com intenção de obter enriquecimento ilícito, promover dano ao erário ou violar princípios da Administração Pública, a incompatibilidade verificada na situação dos autos é de natureza estritamente objetiva.

Vale dizer, a vedação ao acúmulo não decorre de investigação a respeito da conduta ou idoneidade do servidor público, mas tão-somente da identificação da existência de conflito de interesses entre as funções, abstratamente consideradas, o que corrói a segregação de funções estabelecida constitucionalmente entre aquele que presta e aquele que julga as contas. Dito de outro modo, ainda que a situação não caracterize improbidade administrativa, a irregularidade, considerada sob o ângulo do controle externo, pode permanecer.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pelo oferecimento de resposta nos seguintes termos: *o cargo de Contador municipal é incompatível com o cargo de Vereador, tendo em vista a existência de conflito de interesses entre as funções, na medida em que a documentação da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Município, de responsabilidade do Contador, é objeto do controle externo promovido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas. É necessário, portanto, que as atribuições inerentes à prestação e ao julgamento de contas sejam desempenhadas por agentes públicos distintos, de maneira a salvaguardar a segregação de funções e a preservar a higidez de ambas as atividades. À hipótese aplica-se, por analogia, o disposto no art. 38, III, in fine, da Constituição Federal, devendo o servidor ser afastado do cargo efetivo de Contador para exercer o mandato de Vereador, com direito de opção pela remuneração do cargo de origem ou do subsídio do cargo eletivo.*

Curitiba, 19 de agosto de 2020.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas