



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 581607/12
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE CORONEL VIVIDA
INTERESSADO: HELOISA STEDILE
ADVOGADO:
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 5518/13 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Cumulação de cargo público com o mandato de Vereador, na condição de Chefe do Poder Legislativo local. Inteligência do artigo 38, da Constituição Federal. Conhecimento e resposta.

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de Consulta formulada pela Presidente da Câmara Municipal de Coronel Vivida, senhora Heloisa Stédile, acerca da possibilidade de acumulação do mandato de Vereador, do cargo de Presidente da Casa e da função de Técnico Judiciário de Justiça do Estado do Paraná.

Destaca a consulente que o fundamento para o questionamento é a compatibilidade de horários e a inexistência de vedação legal, ressaltando ainda que a atividade legislativa local comporta pequeno volume de trabalho, já que o Município possui aproximadamente 21.000 (vinte e um mil) habitantes.

Indaga a consulente:

É possível a acumulação do mandato de Vereador, do cargo de Presidente da Casa e da função obtida através de concurso público de técnico judiciário do TJ/PR, Comarca local. Qual a legislação aplicável.

A Consulta veio instruída com Parecer Jurídico local que concluiu favoravelmente à acumulação do cargo, da função e do mandato, desde que exista compatibilidade de horários e observância aos tetos remuneratórios.

O feito foi distribuído em 30 de agosto de 2012 ao Conselheiro Artagão de Mattos Leão (peça 04) que conheceu a Consulta e determinou a sua tramitação (Despacho 2118/12 – peça 05).

A Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (Informação 57/12 – peça 07) informou que não há no sistema de jurisprudência decisão anterior que tenha tratado especificamente sobre o assunto, contudo, relacionou 12 (doze) julgados desta Corte que tratam de assuntos correlatos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (Parecer 8484/13 – peça 10) lembrou que o Presidente da Câmara desempenha além das funções legislativas, funções administrativas e de representação, devendo estar presente não somente nas sessões, mas durante o expediente administrativo.

Ressaltou que a legislação em vigor não impede, em tese, a acumulação dos cargos em questão, sendo que o afastamento do cargo público seria obrigatório apenas quando não houver compatibilidade de horários para o exercício, podendo optar pela remuneração.

Listou decisões de outros Tribunais de Contas acerca do tema, destacando, em especial o fato de o Município ser de pequeno porte, e concluiu entendendo ser *possível, em tese, a acumulação de cargo de Presidente da Câmara de Vereadores com o cargo de servidor efetivo, nos municípios onde o Poder Legislativo possua uma pequena estrutura administrativa, e desde que haja compatibilidade de horários. Caso não haja a compatibilidade, deve o titular afastar-se do cargo efetivo e optar pela remuneração, nos termos do art. 38, III, CF.*

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução 2976/13 – peça 11) assegurou que a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal manifestou-se em consonância com a vigente jurisprudência e normas de controle do Tribunal, contudo, a abordagem feita pela Unidade Técnica não considerou a Instrução Normativa nº 72/2012, que em seu art. 15, § 3º, excepciona a possibilidade de cumulação de cargo público com o de Presidente da Câmara Municipal, já que nessa condição o Vereador não *corresponde na ordem institucional unicamente a parlamentar, mas reveste-se da função de Chefe de Poder, o que impõe óbice sob a ótica da diferenciação encerrada no art. 15, § 3º, e o argumento derroga jurisprudência contrária.*

O Ministério Público de Contas (Parecer 11551/13 – peça 12), em preliminar, opinou pelo não conhecimento da consulta por se tratar de caso concreto. Porém, em atenção ao princípio da eventualidade e, considerando o § 1º, do art. 38, da Lei Orgânica deste Tribunal, adentrou no mérito.

Afirmou que *o legislador constituinte não faz distinção nas funções intrínsecas do exercício do mandato de vereador, ou seja, não estabelece regras diferenciadas para os vereadores que exercem apenas funções parlamentares daqueles que também exerçam funções administrativas, como é o caso dos que integram a mesa diretora, incluindo o cargo de Presidente de Câmara Municipal.*

Salientou que *a única condicionante estabelecida para a possibilidade de os servidores públicos acumularem suas funções com o exercício da vereança, seja investido como vereador ou como Presidente do parlamento municipal, é a existência de compatibilidade de horários.*

Considerando que o exercício da Presidência do Legislativo importa além da representação da Casa, a condução dos trabalhos legislativos, bem como a supervisão à ordem e aos serviços administrativos, é necessário verificar se há compatibilidade de horários.

Diante disso, respondeu a consulta da seguinte forma:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A acumulação somente será possível se houver efetiva compatibilidade de horários sem mitigação de suas responsabilidades tanto na chefia do parlamento quanto no exercício das funções no cargo efetivo.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO¹

A Consulta foi recebida pelo então Relator dos autos, Conselheiro Artagão de Mattos Leão e redistribuída a este Conselheiro em razão do disposto no art. 338-A, inciso III², do Regimento Interno.

Sabe-se que preenchidas as condições de elegibilidade (capacidade eleitoral passiva) estabelecidas no art. 14, §3º, da Constituição Federal, qualquer cidadão poderá *pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular*³, podendo cumulá-lo com outro cargo público, desde que observadas as prescrições constitucionais.

Contudo, a própria Constituição se encarregou de limitar a cumulação de cargos, criando regras e excepcionando casos, com vistas à eficiência na execução das funções públicas.

Assim preleciona Raul de Mello FRANCO JÚNIOR:

Compatibilidade implica coexistência. As jornadas de trabalho da ocupação administrativa e do exercício do mandato não podem se sobrepor, total ou parcialmente. Devem ser completamente distintas, de modo que o tempo de dedicação de uma atividade não seja obstáculo para o livre e proveitoso desempenho da outra.

A compatibilidade está a serviço da eficiência funcional. Não é apenas uma exigência formal. Ela pode não se verificar, por exemplo, se o servidor cumpre jornada diurna em local muito distante daquele onde foi eleito, embora sejam noturnas as sessões da Câmara. A consideração objetiva das jornadas poderia revelar absoluta distinção de horários, mas a distância impede que os dois compromissos sejam honrados. Há, pois, incompatibilidade de horários⁴.

Especificamente para o mandato de Vereador as regras foram impostas pelo Constituinte Originário, embora o *caput* do artigo tenha sido alterado pela EC 19/98, que estabeleceu como critério para cumulação de cargos tão-somente a compatibilidade de horários⁵.

¹ Responsável Técnico - Samara Xavier de Alencar Lima (TC 51682-1).

² **Art. 338-A.** Não haverá distribuição: (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

(...)

III - ao Conselheiro eleito Presidente do Tribunal, a partir da eleição e durante o período do mandato, assumindo, quando deixar o cargo, os processos distribuídos ao seu sucessor. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

³ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2003. p. 237.

⁴ FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. *Servidor Público no Exercício da Vereança: Uma Reflexão Acerca das Incompatibilidades Constitucionais para o Exercício de Mandato Eletivo e a Situação do Servidor Público Eleito Vereador*. *Interesse Público IP* Belo Horizonte, n. 22, ano 5 Novembro/Dezembro 2003 Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=50734>. Acesso em: 30 out. 2013.

⁵ Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto à cumulação de cargo público com o mandato de Vereador não há dúvidas. Essa Corte já se manifestou por diversas vezes, conforme precedentes destacados na Informação da Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca (peça 07), pela possibilidade desde que haja compatibilidade de horários.

Todavia, a consulta ora em análise questiona a possibilidade de cumulação do mandato de Vereador, no exercício da função de Presidente da Câmara, com um cargo público.

Segundo os ensinamentos de Hely Lopes MEIRELLES, *o presidente da Mesa também o é da Câmara, e, como tal, desempenha funções de legislação, de administração e de representação. Exerce funções tipicamente de legislação quando preside o plenário, orienta e dirige o processo legislativo; profere voto de desempate nas deliberações; promulga lei, decreto legislativo e resolução. Exerce funções simplesmente de administração quando superintende os serviços auxiliares; realiza qualquer outra atividade executiva da Edilidade, expedindo os respectivos atos. Exerce funções de representação quando atua em nome da Câmara*⁶.

Ou seja, além das funções típicas desempenhadas pelos Vereadores, exerce outras funções inerentes ao cargo de comando do Poder Legislativo Municipal.

Embora haja essa diferenciação de funções entre Vereadores e o Vereador que preside a Casa de Leis, verifico que a Constituição não fez essa distinção, motivo pelo qual entendo que deve ser aplicado ao caso o brocardo que diz “onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir”⁷.

Acerca de tal máxima ensina Carlos MAXIMILIANO:

300 – Quando o texto dispõe de modo amplo, sem limitações evidentes, é dever do intérprete aplicá-lo a todos os casos particulares que se possam enquadrar na hipótese geral prevista explicitamente; não tente distinguir entre as circunstâncias da questão e as outras; cumpra a norma tal qual é, sem acrescentar condições novas, nem dispensar nenhuma das expressas.

Seria erro generalizar; a regra não é tão absoluta como parece à primeira vista. O seu objetivo é excluir a interpretação estrita; porém esta será cabível e concludente quando houver motivo sério para reduzir o alcance dos termos empregados, quando a razão fundamental da norma se não estender a um caso especial; enfim, quando, implicitamente ou em outras disposições sobre o mesmo assunto, insertas na mesma lei ou em lei diversa, prescrevem limites, ou exceções, ao preceito amplo.

Avultaria a probabilidade de errar se o brocardo fora aplicado, sem a maior cautela, a um artigo isolado de lei excepcional.⁸

(...)

III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 611.

⁷ *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*.

⁸ MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 201.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Do exposto, entendo que se o Constituinte tencionasse excepcionar a função de Presidente da Câmara, impedindo a cumulação de tal função com um cargo público, o teria feito.

Logo, não vejo óbice à cumulação em análise.

A ressalva no caso fica por conta da obrigatória observância dos critérios constitucionais da compatibilidade de horários e do teto remuneratório⁹ que deverá ser obrigatoriamente respeitado.

Outra não foi a manifestação do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

[Acumulação de cargos. Servidor público efetivo e Presidente de Câmara Municipal] Cumpre destacar que as hipóteses de acumulação de cargos públicos constituem exceção à regra, portanto devem ser interpretadas com cautela e nos estritos termos da Lei Magna Federal. A Constituição Federal de 1988 ao prever as hipóteses de acumulação de cargos públicos em seu art. 37, XVI, ressalta a necessidade de compatibilidade de horários e a necessidade de observância do teto remuneratório previsto no inciso XI do mesmo dispositivo. Na hipótese de servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as disposições do art. 38 e seus incisos da Lei Magna Federal. Vale lembrar que o inciso III do citado art. 38, que trata do mandato de vereador, também ressalta a necessidade de compatibilidade de horários. É de se destacar, ainda, as proibições e incompatibilidades no exercício da vereança, estabelecidas no inciso XI do art. 29 da CR/88. (...) Nesse sentido, nos termos da legislação em vigor, o servidor público ocupante de cargo efetivo e investido no mandato de vereador somente poderá assumir a presidência da edilidade se comprovar a compatibilidade de horários entre o expediente normal da Câmara e a jornada de trabalho como servidor público efetivo. Saliente-se, contudo, que essa possibilidade deve respeitar eventuais impedimentos previstos em leis municipais, conforme contido no inciso IX do art. 29 da Constituição da República (Consulta n. 778093. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 01/07/2009)¹⁰.

Destaque-se, segundo dispõe o texto constitucional, a cumulação está condicionada à compatibilidade de horário entre o cargo público e o mandato eletivo. Não havendo conciliação dos horários, o Vereador eleito deverá se afastar do cargo público sendo-lhe facultado optar pela remuneração que mais lhe aprover.

Com relação a tal possibilidade o Tribunal de Contas de Minas Gerais também já se manifestou:

[Vereador. Acúmulo de cargos] Havendo compatibilidade de horários, o servidor receberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do mandato eletivo. Não existindo, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela remuneração conveniente (inciso II do art. 38 da CF/88). (...) Como se vê, no âmbito municipal, permitiu o art. 38, III, da Lex Mater, que o servidor perceba as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo desde que haja compatibilidade de horários; se não

⁹ “A acumulação, por sua vez, gera o dever de desempenho regular das atribuições administrativas e do múnus público e, em conseqüência, o direito de perceber as vantagens do cargo, emprego ou função (remuneração, vantagens pecuniárias, adicionais, gratificações, indenizações, etc.), sem prejuízo dos subsídios do cargo eletivo. **Esta percepção simultânea de remuneração e subsídios encontra limite na regra constitucional que estabelece o teto remuneratório dos servidores e agentes públicos**”. FRANCO JÚNIOR, *op. cit.*

¹⁰ In: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1424.pdf>. Acesso em: 08 de novembro de 2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

forem conciliáveis os horários para o exercício do mandato e do cargo, será aplicada a norma relativa ao prefeito, ou seja, afastamento do cargo, emprego ou função, assegurada a opção pela remuneração conveniente. (...). Com tais argumentos, e nos termos do disposto no inciso III do art. 38 da Carta Magna, admite-se a cumulação para o caso do servidor público eleito vereador, havendo compatibilidade de horários, quando, então, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo. (...) (Consulta n. 680568. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 13/08/2003)¹¹.

Por fim, saliente-se que este Tribunal Paranaense, em 2012, editou a Instrução Normativa n° 72 que, consoante entendimento da Diretoria de Contas Municipais esposado na Instrução 2994/13 (peça 17) exarada no processo 311573/13, que trata de assunto assemelhado a esta Consulta, *apenas o vereador com vínculo laboral com o Poder Executivo e suas entidades de administração direta e indireta é que não pode exercer em concomitância a função de Chefe do Poder Legislativo, necessitando afastar-se do cargo ou emprego público mantido com a Administração local, não tendo o sentido restrito antes esposado.*

Com isso, destacou que *com exceção de conflito de horários e da aferição de desempenho regular e satisfatório das atribuições, em tese nada impede a acumulação com a Chefia do Poder Legislativo quanto ao servidor/empregado pertencente a outra esfera de governo ou ao quadro de município diverso.*

Contudo, diante do que já expus, corroboro o entendimento esposado pelo Ministério Público de Contas no parecer 16990/13 (peça 18), do processo 311573/13, no sentido de que este ato normativo extravasa a competência regulamentar desse Tribunal.

Nesse sentido ensina Maria Sylvia Zanella DI PIETRO:

Em todas as hipóteses, o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (art. 5º, II, e 37, *caput*, da Constituição).¹²

Outra não é a lição de Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO:

Tudo quanto se disse a respeito do regulamento e de seus limites aplica-se, ainda com maior razão, a instruções, portarias, resoluções, regimentos ou quaisquer outros atos gerais do Executivo. É que, na pirâmide jurídica, alojam-se em nível inferior ao próprio regulamento.

(...)

Assim, toda a dependência e subordinação do regulamento à lei, bem como os limites em que se há de conter, manifestam-se revigoradamente no caso de instruções, portarias, resoluções, regimentos ou normas quejandas. Desatendê-los implica inconstitucionalidade.

(...)

¹¹ Idem.

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2003. p. 90.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Se o regulamento não pode criar direitos ou restrições à liberdade, propriedade e atividades dos indivíduos que já não estejam estabelecidos e restringidos na lei, menos ainda poderão fazê-lo instruções, portarias ou resoluções.¹³

Nesse passo, entendo que restringir a vedação à acumulação dentro dos limites do domicílio do exercício do mandato, em razão de possível submissão do Chefe do Poder Legislativo ao Chefe do Poder Executivo local, como é a interpretação da Diretoria de Contas Municipais, embora se mostre diligente, juridicamente entendo que não pode prosperar em função da inconstitucionalidade gerada por esta interpretação.

Ora, como vimos, a Constituição Federal de 1988 não fez nenhuma distinção, logo não cabe ao intérprete constitucional fazê-la, sob pena de extrapolar os limites impostos pelo constituinte.

Logo, corroborando com a manifestação ministerial, entendo que o teor do § 3º, do art. 15, da Instrução Normativa nº 72/12 dessa Casa deve ser revisto e, com fundamento na Súmula persuasiva nº 347, do Supremo Tribunal Federal, entendo que deve ser afastada a aplicabilidade desse dispositivo.

3. DO VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. conhecer a Consulta formulada por HELOISA STEDILE, Presidente da Câmara Municipal de Coronel Vivida, CNPJ nº 77.778.637/0001-38, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

(a) Não há óbice à acumulação de cargo público com o exercício do mandato de Vereador, ainda que na condição de Chefe do Poder Legislativo local, uma vez que a Constituição Federal (art. 38, III) não fez tal distinção;

(b) Para tanto, deve haver necessária compatibilidade de horário;

(c) Não havendo tal compatibilidade, o Chefe do Poder deverá se afastar do seu cargo público, dedicando-se exclusivamente ao seu mandato, podendo, entretanto, optar pela remuneração que mais lhe aprouver;

(d) Na cumulação deve, obrigatoriamente, ser observado o limite constitucional do teto remuneratório (CF/88, art.37, XI);

(e) O teor do § 3º, do art. 15, da Instrução Normativa nº 72/12 dessa Casa deve ser revisto e, com fundamento na Súmula persuasiva nº 347, do Supremo Tribunal Federal, entendo que deve ser afastada a aplicabilidade desse dispositivo, em razão da sua inconstitucionalidade.

¹³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006. p.343.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.2. A presente resposta não elide o controle e avaliação de eventual abuso de poder ou incompatibilidade entre o exercício do cargo de Chefe do Poder Legislativo e as funções de servidor público.

3.3. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. conhecer a Consulta formulada por HELOISA STEDILE, Presidente da Câmara Municipal de Coronel Vivida, CNPJ nº 77.778.637/0001-38, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

(a) Não há óbice à acumulação de cargo público com o exercício do mandato de Vereador, ainda que na condição de Chefe do Poder Legislativo local, uma vez que a Constituição Federal (art. 38, III) não fez tal distinção;

(b) Para tanto, deve haver necessária compatibilidade de horário;

(c) Não havendo tal compatibilidade, o Chefe do Poder deverá se afastar do seu cargo público, dedicando-se exclusivamente ao seu mandato, podendo, entretanto, optar pela remuneração que mais lhe aprouver;

(d) Na cumulação deve, obrigatoriamente, ser observado o limite constitucional do teto remuneratório (CF/88, art.37, XI);

(e) O teor do § 3º, do art. 15, da Instrução Normativa nº 72/12 dessa Casa deve ser revisto e, com fundamento na Súmula persuasiva nº 347, do Supremo Tribunal Federal, entendo que deve ser afastada a aplicabilidade desse dispositivo, em razão da sua inconstitucionalidade.

II. a presente resposta não elide o controle e avaliação de eventual abuso de poder ou incompatibilidade entre o exercício do cargo de Chefe do Poder Legislativo e as funções de servidor público;

III. determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

b) o encerramento do Processo.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e DURVAL AMARAL e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 12 de dezembro de 2013 – Sessão nº 46.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente