



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 1093382/14  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA, PENSÕES E APOSENTADORIAS DOS SERVIDORES DE ARAPONGAS  
INTERESSADO: JOAO MARIANO FILHO  
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

## ACÓRDÃO N.º 5528/15 - Tribunal Pleno

**Ementa:** Consulta. Membros de Conselho Previdenciário. Natureza jurídica. Agentes honoríficos. Vedações do art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal. Inaplicabilidade. Não recebimento de remuneração. Gratificação que possui caráter meramente indenizatório.

### I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta apresentada por João Mariano Filho, presidente do Instituto de Previdência, Pensões e Aposentadorias dos Servidores de Arapongas, que questiona a constitucionalidade da gratificação concedida aos Conselheiros Previdenciários, frente ao disposto no art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, e se estes ocupam cargo ou função pública. O consulente indaga nos seguintes termos:

1. **A gratificação concedida aos membros dos Conselhos Previdenciários e Comitês de Investimentos fere o art. 37, incisos XVI e XVII da CF.**
2. **A participação de servidor no Conselho Previdenciário ou Comitê de Investimentos é considerada cargo ou função pública, vedada a acumulação e compatibilidade de horários.**

Admitida a consulta (peça n.º 12), a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** informou a inexistência de precedentes sobre a matéria apresentada.

A **Diretoria de Controle de Atos de Pessoal**, por meio do Parecer n.º 3859 (peça n.º 15), responde as indagações do consulente, informando que as disposições constitucionais mencionadas são inaplicáveis ao caso apresentando, eis que os conselheiros previdenciários possuem cargo honorífico, possuindo



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

compatibilidade de horário e admitindo-se o recebimento de verbas indenizatórias em seu favor, que não configurem remuneração, subordinadas a presença dos membros nas reuniões e desde que seja fixada em quantia razoável e proporcional à atividade desempenhada.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, mediante o Parecer n.º 8162/15 (peça n.º 16), opinou no mesmo sentido que a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal.

É o relatório.

### II – VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 38 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, verifica-se que: (i) a autoridade consulente é legitimada a formular consultas; (ii) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (iii) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (iv) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (v) não há vinculação a caso concreto.

Questiona o consulente se a gratificação percebida pelos Conselheiros Previdenciários ofende o disposto no art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, indagando, ainda, se a atividade desempenhada por estes possui natureza de cargo ou função pública, com observância das regras de cumulação de cargos e compatibilidade de horários.

A Lei Municipal n.º 3.225/05, em seu art. 104 e 108, instituiu os Conselhos Municipal de Previdência e Fiscal, órgãos de deliberação e fiscalização, compostos por seis e quatro membros, respectivamente, como **mandato de dois anos**, admitida uma recondução e **vedado o recebimento de remuneração**.

Já a Lei Municipal n.º 3.676/2009, que dispõe sobre a estrutura organizacional do Instituto de Previdência, Pensões e Aposentadorias dos Servidores de Arapongas – IPPASA, em seu art. 17, *caput* e parágrafo único, com redação dada pela Lei Municipal n.º 3.676/2009, prevê que:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 17 - Os Conselheiros Fiscais e Previdenciários titulares ou seus suplentes, enquanto no exercício das funções, perceberão, a título de participação como membro dos respectivos Conselhos, o valor correspondente a 50% (três por cento) do valor do menor piso remuneratório dos servidores públicos municipais, não podendo, em hipótese alguma, esta remuneração ser incorporada.

Outrossim, a Lei n.º 4.041/2012, instituiu o Comitê de Investimentos do IPPASA, como órgão consultivo, compostos por cinco membros, com mandato de dois anos, aplicando-se a si a previsão legal acima citada.

Em paralelo, considerando as classificações encampadas por Celso Antônio Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles, ao sistematizarem as espécies de agentes públicos, definem os agentes honoríficos como aqueles que são designados, convocados ou nomeados, para exercer certas atividades ao Estado, a título de colaboração cívica, temporariamente, não possuindo vínculo profissional (estatutário ou celetista), nem sendo remunerados para o seu desempenho, podendo, contudo, receber valores indenizatórios:

[...] outros há que também se ligam ao Estado, **sem vínculo profissional**, em razão da qualidade de cidadãos, mas, diversamente dos anteriores [agentes políticos], não ocupam cargos políticos próprios da condução suprema da vida das entidades governamentais. São os agentes honoríficos, os quais são **livremente designados para compor comissões técnicas** em razão de sua presumida elevada reputação e conhecimentos em certas matérias. [...] Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, referindo-se a eles, depois de anotar que, diversamente dos cargos políticos, que, normalmente, exigem grande assiduidade e dedicação e que são remunerados, anotou: Já os cargos honoríficos não exigem de seus titulares que se consagrem principalmente a eles, visto que os seus serviços são levados a efeito, **de intervalos a intervalos de tempo**, em certas e determinadas ocasiões, por horas restritas de atividade, para o seu desempenho, quando chamados por órgãos competentes. Por essa razão, os cargos públicos honoríficos, **de regra são gratuitos, percebendo, apenas, em alguns casos, os agentes públicos, por**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sessão realizada, certa importância a título de indenização. E o jeton'.<sup>1</sup>  
(grifamos)

[...] são cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração. Tais serviços constituem o chamado múnus público, ou serviços públicos relevantes, de que são exemplos a função de jurado, de mesário eleitoral, de comissário de menores, de presidente ou membro de comissão de estudo ou de julgamento e outros dessa natureza.

Os agentes honoríficos não são servidores públicos, mas momentaneamente exercem uma função pública e, enquanto a desempenham, sujeitam-se à hierarquia e disciplina do órgão a que estão servindo, podendo perceber um pro labore e contar o período de trabalho como de serviço público. Sobre estes agentes eventuais do Poder Público não incidem as proibições constitucionais de acumulação de cargos, funções ou empregos (art. 37, XVI e XVII), porque sua vinculação com o Estado é sempre transitória e a título de colaboração cívica, sem caráter empregatício [...].<sup>2</sup> (grifamos)

A partir dessas considerações, verifica-se que o panorama legal municipal situa a atividade exercida pelos Conselheiros Previdenciários do Instituto de Previdência, Pensões e Aposentadorias dos Servidores de Arapongas como própria dos agentes honoríficos, eis que nomeados pelo Prefeito, para o desempenho das atividades consultivas e fiscais, por dois anos, admitida sua recondução, não lhes sendo prevista remuneração, mas apenas o recebimento de valor a título de participação como membros, quantia essa com caráter meramente indenizatório, consistindo em gratificação, eis que não é passível de incorporação, conforme a legislação em foco.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná já julgou:

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 252/253

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010, p 81.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**APELAÇÕES CÍVEIS AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA SERVIDOR QUE OCUPA CARGO DE CONTROLADOR DA CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA E CUMULA FUNÇÃO COMO MEMBRO DO CONSELHO MUNICIPAL DE CONTRIBUINTES RECEBIMENTO DO DENOMINADO JETOM COM REMUNERAÇÃO DE CARGO PÚBLICO PREVISÃO NA LEI MUNICIPAL NÃO CONFIGURAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RECURSOS PROVIDOS, COM INVERSÃO DA SUCUMBÊNCIA APLICAÇÃO DO ART. 18 DA LEI n.º 7347/85.**

(TJPR - 4ª C.Cível - AC - 625963-0 - Londrina - Rel.: Lélia Samardá Giacomet - Unânime - - J. 13.07.2010)

De seu inteiro teor, destaca-se o seguinte excerto:

[...] a condição de membro do Conselho Municipal de Contribuintes, de acordo com o ordenamento jurídico municipal, não constitui exercício de cargo, emprego ou função pública no sentido empregado pelo artigo 37, XV, da Constituição Federal. Trata-se de contraprestação de serviço excepcional prestado por servidores públicos, ocupantes de cargo de provimento efetivo ou em comissão, e por particulares em colaboração com a Administração Municipal. Os membros desse Conselho não percebem vencimentos e sim mera retribuição ou gratificação pela contraprestação desse serviço.

[...]

Por conseguinte, conforme bem tratado pela doutrina de Hely Lopes Meirelles, inaplicáveis as vedações dispostas nos incisos XVI e XVII, do art. 37, da Constituição Federal, eis que a função desempenhada não se confunde com a dos ocupantes de cargo de provimento efetivo, comissionado, político, de emprego ou função pública.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO nos seguintes termos:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – Conhecimento da Consulta formulada por João Mariano Filho, presidente do Instituto de Previdência, Pensões e Aposentadorias dos Servidores de Arapongas, e, no mérito, a resposta dos questionamentos, no sentido de que (i) a gratificação percebida pelos Conselheiros Previdenciários e membro dos Comitês de Investimento não fere a norma do art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, seja pelo valor possuir natureza indenizatória, seja por ser a citada norma constitucional inaplicável as suas atividades, (ii) eis que as desempenham como agentes honoríficos.

II – Pela determinação após o trânsito em julgado da decisão, das seguintes medidas:

- a) Encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para 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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I – Conhecer da Consulta formulada por João Mariano Filho, presidente do Instituto de Previdência, Pensões e Aposentadorias dos Servidores de Arapongas, para, no mérito, responder os questionamentos, no sentido de que (i) a gratificação percebida pelos Conselheiros Previdenciários e membro dos Comitês de Investimento não fere a norma do art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal, seja pelo valor possuir natureza indenizatória, seja por ser a citada norma constitucional inaplicável as suas atividades, (ii) eis que as desempenham como agentes honoríficos;

II – Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, as seguintes medidas:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- a) Encaminhamento à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, para 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, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e MENS ZSCHOERPER LINHARES.

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

Sala das Sessões, 12 de novembro de 2015 - Sessão n.º 43.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO  
Conselheiro Relator

**IVAN LELIS BONILHA**  
Presidente