



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 568635/12
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE VITORINO
INTERESSADO: EDEMAR LUIZ MYSCZAK
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1024/15 - Tribunal Pleno

CONSULTA. Implantação do sistema de controle interno do Legislativo Municipal. Aumento de remuneração de servidores em ano eleitoral. Implantação do Plano de Cargos e Salários da Câmara. Criação de gratificação de função. Possibilidade. Conhecimento e resposta.

1. RELATÓRIO

Encerram os presentes autos consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Vitorino indagando sobre: **(1)** a possibilidade dos servidores da Câmara que estão em estágio probatório, exercerem o cargo de Controlador Interno do Legislativo; **(2)** a existência de alguma vantagem técnica entre as áreas de direito e contabilidade para exercer o cargo de controlador; **(3)** a exigência de carga horária mínima para o Cargo de Controlador; **(4)** Se um dos servidores puder exercer o cargo de Controlador Interno, pode o cargo ser criado e o servidor nomeado pelo mesmo ato administrativo, por exemplo, por Decreto Legislativo; **(5)** Criado o cargo de Controlador Interno do Legislativo até final de 2012, quanto à remuneração, é possível atribuímos, de imediato, remuneração ao servidor, deixando previsto no ato administrativo que o início do exercício do cargo se dará a partir do ano de 2013, sem que infringesse a proibição contida na Lei nº 9.504/1997, art. 73, VIII; **(6)** para a remuneração do cargo de controlador pode ser atribuída gratificação criada e concedida por meio de Decreto Legislativo ou de Lei; **(7)** É legal criar por meio de Lei, aprovada depois das eleições, o aumento da remuneração dos servidores da Câmara, porém, tendo essa efeitos somente a partir do ano de 2013, sem que isso infringesse a lei eleitoral; **(8)** Não sendo possível criar a lei de aumento, temos na Câmara cargo comissionado de Assessor Jurídico, com remuneração já prevista em lei e folha da Câmara desde 2011, se caso fosse extinto esse cargo em 2012, essa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

remuneração poderia ser atribuída ao Controlador Interno, sem que infringisse a lei eleitoral; **(9)** o plano de cargos e Salários, poder criado por Resolução ou necessita de Lei; **(10)** Aprovado o projeto para vigorar somente a partir do ano de 2013, é possível incluir nele auxílio alimentação e demais benefícios aos servidores da Câmara, mesmo não sendo esses previstos no Estatuto Jurídico dos servidores do Município; **(11)** havendo previsão no Estatuto Jurídico dos Servidores do Município, aprovado em 1994, que é devida uma gratificação pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento, o servidor da procuradoria exercendo função de assessoramento a Câmara, pode receber imediatamente esta, sem infringir a proibição da lei eleitoral, já que se trata de direito concedido desde 1994.

Nos termos do artigo 313 do Regimento Interno desta Corte, o expediente foi recebido por esta Relatoria (Despacho n.º 909/12, peça 6) e determinado o seu encaminhamento à Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca para informar sobre a existência de prejulgado ou decisões sobre o tema consultado.

Manifestando-se sobre a jurisprudência desta Corte, a Coordenadoria de Jurisprudência e Biblioteca - CBJ informa a existência (i) do protocolado 284068/12 sobre questões relativas ao Controle Interno relacionados a consulta do mesmo município; (ii) sobre as questões relativas ao aumento de remuneração de servidores em ano eleitoral, a Uniformização de Jurisprudência n.º 07, Acórdão n.º 827/07 do Tribunal Pleno que deu origem a Súmula 07, Acórdão 42/08; (iii) sobre a implantação do Plano de Cargos e Salários, o Acórdão 1788/11 do Tribunal Pleno; (iv) que não foi encontrado nada sobre gratificação de servidores.

Pelo Despacho n.º 1054/12 desta Relatoria, foi determinado o encaminhamento dos autos à Diretoria de Contas Municipais e ao Ministério Público de Contas para manifestações (peça 8).

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução n.º 4271/12 – peça 9) esclarece preliminarmente que o consulente já realizou consulta sobre a implantação do controle interno por meio do protocolado 284067/12, a qual foi respondida pelo Despacho n.º 599/12 do relator, Conselheiro Ivan Bonilha. Em relação aos questionamentos realizados nos presentes autos, aduz que a orientação desta Corte é a seguinte: **(1)** que o Controlador Interno não pode estar em estágio probatório, nos termos do Acórdão n.º 265/08 – Pleno (Consulta n.º 522556/07); **(2)** que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Controlador deve ter conhecimento das atividades a serem desenvolvidos e reunir qualidades técnicas necessárias ao desempenho da função, ficando a critério da entidade a escolha pelo servidor que melhor atenda os requisitos exigidos; **(3)** a fixação da jornada de trabalho do controlador foge à competência consultiva deste Tribunal de Contas; **(4)** a criação de cargos da estrutura administrativa da Câmara prescinde de lei, podendo operar-se por decreto legislativo, de forma que o provimento de servidor em determinado cargo depende da anterior criação deste; **(5)** a criação de cargo e a atribuição de vantagens devem estar de acordo com as disposições do art. 169, §1º, da CF; **(6)** o Servidor efetivo que, passe a desempenhar as atividades de controle interno, faz jus a uma gratificação, que deve ser criada por Lei, nos termos do artigo 37, inciso X, da CF; **(7)** aumentar a remuneração dos Servidores da Câmara só é possível por meio de lei, mas, de acordo com o artigo 73, inciso VIII da Lei n.º 9.504/1997, é vedado conceder reajustes no período que a lei determina, mesmo que sua eficácia esteja prevista para o ano seguinte, com exceção apenas da reposição perdida pela inflação; **(8)** a estruturação de cargos é matéria privativa do Poder Legislativo; **(9)** não é necessário lei para a estruturação ou reestruturação dos cargos nas Câmaras Municipais nos termos do Acórdão n.º 1788/11 do Tribunal Pleno; **(10)** a concessão de auxílio alimentação, só poder ser feita por lei específica, mesmo não estando previsto o benefício no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais; e, **(11)** a previsão de gratificação de função deve ocorrer em casos excepcionais e nos termos do art. 37, V, CF.

O Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.º 2300/13) ratifica os termos do parecer exarado pela unidade técnica, não se opondo que a mesma seja respondida nos termos da instrução 4271/12-DCM (peça 9).

Em despacho exarado por esta Relatoria (peça 11) foi determinado o apensamento da Consulta protocolada nesta Corte sob o n.º 83960-4, pelo mesmo interessado, com indagações que complementam o presente expediente, e determinado o encaminhamento dos autos à Diretoria de Contas Municipais e ao Ministério Público de Contas para nova instrução.

Por meio da Instrução 3466/13 (peça 13) a Diretoria de Contas Municipais respondeu as perguntas formuladas pela entidade no protocolado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

839604/12, nos seguintes termos: que a criação de gratificação de função, tanto para o controlador como para qualquer outro servidor efetivo não pode ser feita por meio de Resolução, nos termos do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal, a qual por tratar-se de ano eleitoral deve obedecer ao disposto no art. 73 da Lei Eleitoral, aos dispositivos Constitucionais e em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em nova manifestação o Ministério Público de Contas (parecer 17979/13 – peça 15) ratificou o parecer 2300/13 (peça 10) e “não se opõe que a consulta seja respondida nos exatos termos da instrução”.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminares

Preliminarmente, comportam os autos as condições necessárias a sua admissibilidade. O consulente é parte legítima para suscitar o presente expediente nesta Corte de Contas, consoante faculta o art. 39, II, da Lei Complementar n.º 113/2005¹. Por se tratar de tema afeta a implantação do sistema de controle interno, regras aplicáveis ao aumento de despesas em período eleitoral e questões acerca da aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência deste Tribunal de Contas. No mais, em atenção aos inc. II, IV e V, do art. 38 da Lei Complementar n.º 113/2005, o feito se encontra devidamente quesitado, instruído e formulado em tese, conforme se verifica as peças 3, 4, e do protocolado 83960-4/12, apenso.

Destarte, conheço da presente consulta.

2.2. Mérito

¹ Art. 39. Estão legitimados para formular consulta: II - no âmbito municipal, Prefeito, Presidente de Câmara Municipal, dirigentes de autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações instituídas e mantidas pelo município, consórcios intermunicipais e conselhos constitucionais e legais, conforme previsto em Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Verifico tratar-se de Consulta formulada pela Câmara de Vitorino sobre a implantação do sistema de controle interno, o aumento de remuneração de servidores, criação de gratificação de função em período eleitoral por meio de resolução e a implantação do Plano de Cargos e Salários da Câmara.

Assim, para melhor elucidação dos questionamentos formulados passarei a responder, em tese e separadamente cada um dos quesitos, conforme segue:

1. Todos os servidores da Câmara estão em estágio probatório, por isso, os que possuem terceiro grau, dado o conhecimento técnico que possuem, podem exercer o cargo de Controlador Interno do Legislativo? Há algum impedimento por estarem em estágio probatório?

Primeiramente, cumpre destacar a obrigatoriedade da instituição de órgão de controle interno em cada um dos Poderes, conforme previsto na Sessão IX da Constituição Federal que trata, “Da Fiscalização Contábil Financeira e Orçamentária”, mais precisamente, nos artigos 70 e 74, além de outros dispositivos legais que também contém esta previsão, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Orgânica desta Corte de Contas.

Em relação ao titular do controle interno, conforme propugnado pela unidade técnica, frise-se que esta Corte já se manifestou reiteradamente pela necessidade de o responsável ser servidor de cargo efetivo e estável, uma vez que a natureza das atribuições do controlador interno mostra-se incompatível com a precariedade do cargo comissionado, de livre nomeação e exoneração ou de servidor em estágio probatório. Entretanto, esta Corte previu que o cargo de Controlador Geral seja ocupado “preferencialmente” por servidor efetivo.

Esta orientação encontra-se consignada no Acórdão n.º 265/08 - Pleno que respondeu a consulta n.º 522556/07 e Acórdão n.º 97/2008 - Pleno² referente ao protocolado n.º 449824/07.

² “Responder a presente consulta no sentido de que os responsáveis pelo controle interno devem ser servidores efetivos, permitindo-se:

- 1)- Acrescer às atribuições regulares de servidor a função de confiança de Controlador, desde que por período previamente definido;
- 2)- Criar cargo em comissão de controlador geral a ser ocupado preferencialmente por servidores efetivos;
- 3)- Instituir sistema de mandato entre os servidores ocupantes de cargo efetivo, para que haja continuidade e alternância.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Se podem, existe alguma vantagem técnica entre as áreas de direito e contabilidade para exercer o cargo? Qual a recomendada?

Em verdade, tal questionamento se encontra prejudicado em razão da resposta negativa dada a questão anterior, no entanto, há que se ponderar que não há proeminência de uma formação superior em relação a outra, ambas se mostrando razoáveis ao exercício da função de controlador interno. Em verdade, consoante se abstrai do corpo do Acórdão n.º 1148/11 do Tribunal Pleno:

“Este Tribunal tem se manifestado sobre a necessidade de formação do controlador interno em área atinente à sua atividade, todavia, não estabeleceu a obrigatoriedade de graduação em curso superior nessas áreas, conquanto pareça ser esse o grau de formação mais adequado à responsabilidade do cargo”.

Diante disso, o que se exige é formação adequada para o exercício do cargo, não significando essa necessariamente a superior nas áreas de direito e contabilidade.

3. Existe carga horária mínima para o Cargo de Controlador ou será de acordo com as necessidades da Câmara?

A legislação pátria não faz referência expressa de periodicidade e carga horária para o exercício da função, cabendo ao legislativo deliberar a respeito em ato normativo próprio.

4. Se um dos servidores puder exercer o cargo de Controlador Interno, pode o cargo ser criado e o servidor nomeado pelo mesmo ato administrativo, por exemplo, por Decreto Legislativo?

Nos termos dos artigos 51, inciso IV e 52, inciso XIII, da Constituição Federal o Poder Legislativo possui autonomia para organizar o seu quadro de pessoal, estando autorizado constitucionalmente a criar cargos por meio de Decreto Legislativo. Ato contínuo, apenas após a criação do cargo poderá, por meio de novo Decreto Legislativo, nomear servidor para ocupá-lo.

5. Criado o cargo de Controlador Interno do Legislativo até final de 2012, quanto à remuneração, é possível atribuímos de imediato

Acrescentando-se ainda, a possibilidade de cargo em comissão de controlador geral, desde que para chefiar equipe composta por servidores efetivos.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

remuneração ao servidor, porém deixando claro no ato administrativo que o início do exercício do cargo se daria somente a partir do ano de 2013, sem que infringisse a proibição contida na Lei nº 9.504/1997, art. 73, VIII?

Diga-se, primeiramente, que a redação do questionamento é truncada, não ressoando claramente qual a dúvida em si, além do que, salvo melhor juízo, houve referência equivocada a dispositivo legal.

De outro lado, o questionamento se encontra prejudicado por dois motivos. Primeiro, o lapso temporal elencada na indagação já se esvaiu tornando, ao que parece, a resposta destituída de utilidade. Segundo, a regra constante do art. 73, VIII, da Lei n. 9.504/97³ veda a realização de revisão geral anual dos servidores públicos, acima da variação da inflação no período, não restando claro, tal como questiona o consulente, como tal preceptivo legal obstará a atribuição imediata de remuneração ao servidor com efeitos a partir de 2013. Nesse ponto a ausência de clareza da pergunta prejudica sua resposta, eis que não cabe a esta Corte perscrutar acerca da real dúvida do consulente, fazendo ilações que não permitiriam chegar a correta vontade do mesmo.

6. Se a resposta do item 04 for negativa, a remuneração desse cargo pode ser atribuída mediante gratificação criada e concedida por meio de Decreto Legislativo ou então de Lei?

Em que pese não ter sido dada resposta à questão anterior, é possível responder positivamente a presente indagação, quando se tem em vista que, em conformidade com os Acórdãos 921/2007 e 1369/2007, os quais orientam que a função de controlador seja desempenhada por servidor efetivo, fazendo esse jus a uma gratificação salarial, que deve ser criada por lei, dado o prescrito no art. 37, inc. X, da Constituição Federal. Assim, esta gratificação nos termos dos artigos 51, inciso IV e 52, inciso XIII, da Constituição Federal, deve ser criada por meio de lei de iniciativa do legislativo.

³ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7. É legal criar por meio de Lei, aprovada depois das eleições, o aumento da remuneração dos servidores da Câmara, porém, tendo essa Lei eficácia, efeitos somente a partir do ano de 2013, ou seja, levando em conta a folha salarial da Câmara de 2013, sem que isso infringisse a proibição contida na Lei nº 9.504/1997, art. 73, VIII?

A regra constante no art. 73, VIII, da Lei n. 9.504/97 visa coibir condutas “tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos”, ou seja, se o aumento de remuneração, independente de sua vigência ocorrer a partir do exercício seguinte ao das eleições, estará infringindo igualmente o dispositivo da lei eleitoral. Apenas se admite a revisão geral anual visando a recomposição do poder aquisitivo da moeda, em percentual que não exceda a variação da inflação no período.

8. Não sendo possível criar a lei de aumento, temos na Câmara cargo comissionado de Assessor Jurídico, com remuneração já prevista em lei e folha da Câmara desde 2011, se caso fosse extinto esse cargo em 2012, essa remuneração poderia ser atribuída ao Controlador Interno, sem que infringisse a proibição contida na Lei nº 9.504/1997, art. 73, VIII?

As questões referentes a estruturação ou reestruturação administrativa de pessoal foge da competência desta Corte, cabendo ao legislativo deliberar a respeito.

9. A plano de cargos e Salários, pode ser criado por ato administrativo mediante Resolução ou necessita de Lei?

Nos termos dos pareceres técnicos exarados nos presentes autos, das previsões contidas nos artigos 51, inciso IV e 52, inciso XIII, da Constituição Federal e do teor do Acórdão 1788/11 do Tribunal Pleno desta Corte, não é necessário a edição de lei para a estruturação ou reestruturação dos cargos nas Câmaras Municipais, podendo o plano de cargos se implementado por ato normativo próprio do Legislativo.

10. Aprovado o projeto para vigorar somente a partir do ano de 2013, é possível incluir nele auxílio alimentação e demais benefícios aos servidores da Câmara, mesmo não sendo esses previstos no Estatuto Jurídico dos servidores do Município?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A alteração de remuneração de servidor público, a teor do art. 37, X, da Constituição, só pode ser feito por lei específica. Assim, a concessão de auxílio-alimentação e demais benefícios remuneratórios só podem ser efetuados por meio de lei, podendo a lei inovar a legislação anterior, no caso, o Estatuto Jurídico dos Servidores do Município, estabelecendo vantagens ali não contempladas.

11. Prevê o Estatuto Jurídico dos Servidores do Município, sancionado em 1994, aplicável aos servidores da Câmara, em seus artigos 61 e 62, que será devida uma gratificação aos servidores pelo exercício de função de direção, chefia ou assessoramento. Sabe-se o servidor da procuradoria exerce função de assessoramento a Câmara, pela natureza do próprio órgão. Assim, pergunta-se, é possível atribuir essa gratificação a esse servidor imediatamente, sem infringir a proibição contida na Lei nº 9.504/1997, art. 73, VIII tal gratificação, já que se trata de direito concedido desde 1994?

Novamente aqui, não vislumbro como a regra constante do art. 73, VIII, da Lei n.º 9.504/97, que veda a realização de revisão geral anual dos servidores públicos, acima da variação da inflação no período, obstar a atribuição de gratificação, já constante de lei.

Ainda, verifico nos exatos termos do protocolado 83960-4/12 que o consulente questiona sobre:

1) É possível criar a gratificação pelo exercício da função de controlador do Legislativo por Resolução ou há a necessidade de Lei?

Consoante o aventado pela unidade técnica (Instrução n. 3466/13, peça 13, fls. 3), por meio dos Acórdãos 921/2007 e 1369/2007, esta Corte entendeu que o controlador interno deve ser um servidor efetivo, que, por exercer a atribuição, fará jus a um acréscimo salarial, que terá a natureza de gratificação, integrando, portanto, a remuneração do servidor. Como se trata de remuneração, exige-se lei específica para tanto, consoante o art. 37, X, da Constituição.

2) Se possível, essa gratificação pode ser criada nessa época dos 180 dias antes de 1º de janeiro e que a Lei Eleitoral e a Lei de Responsabilidade fiscal proibem que haja aumento de despesa no Poder? Mesmo estando no limite da folha de pagamento exigida pela Constituição, criar agora a gratificação afetaria a Legislação?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como dito pela unidade técnica nenhum projeto de lei que conceda aumento aos servidores públicos, a não ser a mera recomposição da perda do poder aquisitivo em razão da inflação, no período que a lei determina, pois a Lei das eleições procura justamente impedir que se utilize a concessão de reajustes aos Servidores com fins eleitoreiros, conforme disposição expressa no artigo 73, inciso VIII da Lei 9.504/97.

3) É possível criar gratificações para os cargos efetivos da Câmara mediante Resolução ou há necessidade de Lei?

Aqui, aplica-se o mesmo entendimento vertido no primeiro questionamento, pois a gratificação integra a remuneração, exigindo sua criação por lei específica, a teor do ar. 37, X, da Constituição Federal.

4) Se possível, essa gratificação pode ser criada nessa época dos 180 dias antes de 1º. De janeiro que a Lei eleitoral e a Lei de responsabilidade fiscal proibem aumento de despesas no Poder? Se criada agora fere a legislação e/ou entendimento desse Tribunal?

Os mesmo questionamentos já restaram respondidos acima.

3. VOTO

Diante do exposto, voto nos seguintes termos:

3.1. conhecer da consulta formulada pela Câmara Municipal de Vitorino, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos;

3.2. Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

3.3. Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA

ACORDAM



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta em:

I - Conhecer da consulta formulada pela Câmara Municipal de Vitorino, para, no mérito, responder-lhe nos termos acima expostos;

II - Após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, proceder aos registros pertinentes, pelas respectivas unidades, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno;

III - Após o trânsito em julgado, feitas as anotações necessárias, encerrar os presentes autos, nos termos do art. 398 do RITCEPR.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA. (voto vencedor)

O Auditor CLAUDIO AUGUSTO CANHA votou pelo não conhecimento da consulta, entendendo que a mesma não atende adequadamente o que prevê o art. 38 da Lei Orgânica. (voto vencido)

Presente a Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ANGELA CASSIA COSTALDELLO.

Sala das Sessões, 12 de março de 2015 – Sessão nº 9.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente