

ACUMULAÇÃO DE CARGOS

VEREADOR – CONTADOR MUNICIPAL – CONFLITO DE INTERESSES

PROCESSO N° : 617275/19
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE LUPIONÓPOLIS
INTERESSADO : VERONILDE OLIVEIRA DE ALMEIDA JUNIOR
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 2923/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Cumulação cargo de contador municipal com o de vereador. Impossibilidade. Conflito de interesse.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal De Lupionópolis, na pessoa de seu representante legal, Veronilde Oliveira De Almeida Junior, questionando sobre o seguinte: “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 as providências devem ser tomadas?”

Pelo Despacho 1356/19-GCILB (peça 8) foi admitido o processamento do feito.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca - SJB emitiu a informação 113/19 (peça 10), na qual revelou a ausência de decisões da Corte com efeito normativo sobre o tema.

Os autos foram remetidos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização - CGF, em cumprimento ao art. 252-C do Regimento Interno¹. Pelo Despacho 1264/19-CGF (peça 12), a CGF informou não vislumbrar impacto em sistemas ou na atuação das Coordenadoria em razão deste expediente.

Após, por sugestão da CGM (Parecer 597/20, peça 13) os autos retornaram à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca. Através da Informação 42/20 (peça 16) a SJB apresentou pesquisa complementar apresentando decisões de caráter normativo deste Tribunal versando sobre a matéria consultada.

¹ Art. 252-C. Os processos de consulta, prejudgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução 1088/20 (peça 17), apresentou a seguinte conclusão:

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.

O Ministério Público de Contas (Parecer 167/20, peça 18) sugeriu o 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.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise a situação fática apresentada.

Conforme relatado, o presidente da Câmara Municipal De Lupionópolis formulou questionamento visando a obter orientações desta Corte a respeito da possibilidade de cumulação do cargo de contador efetivo municipal com o de vereador.

A consulta, em convergência com as manifestações da unidade técnica desta Casa e do Ministério Público de Contas, deve ser respondida pela incompatibilidade entre os cargos.

Não obstante o requisito básico para autorizar o acúmulo de cargo de vereador com cargo público seja a compatibilidade de horários, conforme estabelece o art. 38, III², da Constituição Federal, outros critérios também podem ensejar a incompatibilidade, como o conflito gerado entre as atribuições dos cargos.

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

Nesse sentido, este Tribunal de Contas já reconheceu a impossibilidade de exercício concomitante do cargo de Procurador jurídico da Câmara de Vereadores com o mandato de Vereador. Trata-se do Acórdão nº 3970/14 – Tribunal Pleno³, proferido na Consulta 880683/13, com força normativa. Veja-se o seguinte trecho da resposta concedida:

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.** (Original sem destaque)

No presente caso, a cumulação do cargo de contador municipal com o de vereador também implica em comprometimento da independência no exercício dos cargos, em razão do conflito de interesses.

Como bem expôs o Ministério Público de Contas, as atribuições do cargo de contador têm forte vinculação com a atividade de planejamento do Poder Executivo, inclusive por meio do controle contábil da gestão orçamentária, fiscal e patrimonial do Município.

Em contraposição, nas atribuições legislativas tradicionais está incluído o controle externo do poder executivo, conforme se denota do art. 31⁴ da Constituição Federal.

E ainda, a Câmara Municipal é responsável pelo julgamento das contas anuais prestadas pelo prefeito, podendo inclusive afastar o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de contas (art. 31, § 2º da Constituição Federal).

Evidente a existência de conflito ao passo que uma mesma pessoa, no cargo de contador, está envolvida na elaboração das contas do prefeito municipal e, como membro do legislativo, fiscaliza estas mesmas contas.

Corroboro com a linha de raciocínio exarada pelo órgão ministerial, *in verbis*:

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

3 Unanimidade: Conselheiros Nestor Baptista, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares, Ivan Lelis Bonilha e Durval Amaral e o Auditor Jaime Tadeu Lechinski.

4 Art. 31. 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.
 § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.
 § 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.
 § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.
 § 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

prisma contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial⁵. 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 necessária segregação de funções, bem como o resguardo dos agentes incumbidos de tais atividades.

Portanto, não basta que haja a compatibilidade de horários para que se permita a acumulação de cargos, mas também deve ser observado, como pressuposto implícito, a inexistência de conflito de interesses entre as funções, como forma de assegurar a integridade e independência constitucional e legal.

Assim privilegia-se a atuação independente e imparcial tanto na atividade fiscalizatória exercida pelo legislativo, bem como no trabalho técnico elaborado pela contabilidade municipal.

Com relação ao questionamento do consulente sobre quais providências devem ser tomadas em caso da cumulação discutida, entendo que deve ser aplicada a solução prevista no art. 38, III⁶, da Constituição para casos em que não há compatibilidade de horários, o que ensejará na afastamento do cargo de contador e opção pela remuneração mais vantajosa.

Caso o 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, desde que obedecidos as condições estabelecidas pelo Prejulgado nº 6 deste Tribunal de Contas.

2.1 VOTO

Em face do exposto, com base nas razões supra e acompanhando as manifestações da unidade técnica e do órgão ministerial, VOTO pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la 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

5 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.

6 Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: [\[Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\]](#)
I - tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função;
II - investido no mandato de Prefeito, será afastado do cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração;
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;

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.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

3 DA DECISÃO

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 IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

I – 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;

II – determinar após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca – SJB para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo – DP.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL

MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 14 de outubro de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 32.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente