

CONSULTA N. 1066773

Procedência: Câmara Municipal de Guaxupé
Consulente: Leonardo Donizetti de Moraes – Presidente da Câmara Municipal
RELATOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

EMENTA

CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. VEREADOR. CUMULAÇÃO COM CARGO DE ANALISTA DE CONTROLE INTERNO. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. POSSIBILIDADE. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. OBSERVÂNCIA CASUÍSTICA. PREENCHIMENTO DO REQUISITO CONSTITUCIONAL. DIREITO SUBJETIVO DO SERVIDOR.

É possível a cumulação do cargo de analista de controle interno da Câmara Municipal com o de vereador na mesma casa, inclusive com a ocupação de cargo na respectiva Mesa Diretora. Preenchido o requisito constitucional de compatibilidade de horários, a cumulação passa a constituir direito subjetivo do servidor, que deverá observar, contudo, em sua atuação de ofício no caso concreto, o princípio da segregação de funções, basilar do controle.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
25ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 7/8/2019

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo presidente da Câmara Municipal de Guaxupé, por meio da qual formula os seguintes questionamentos:

- É permitido a servidor público, eleito Vereador, ocupante do cargo de Analista de Controle Interno, subordinado ao Controlador Geral, acumular as respectivas funções e remunerações?
- Em caso afirmativo, poderia o servidor investido no mandato de Vereador ocupar outro cargo na Mesa Diretora da Câmara Municipal, à exceção da Presidência?
- Finalmente, a eventual acumulação seria a critério da Administração ou verdadeiro direito do servidor, sem possibilidade de recusa pela Câmara Municipal?

A Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência informou que este Tribunal não enfrentou, de forma direta e objetiva, os questionamentos do consulente. Aduziu, porém, a existência de entendimento firmado em respostas de consultas anteriores no sentido da possibilidade de cumulação de cargo efetivo com o de vereador, desde que observada a compatibilidade de horários. Especificamente no tocante às atividades precípua de Controle Interno, destacou a incidência da segregação de funções, que tem como pressuposto lógico do sistema político em vigor a concepção de que os responsáveis por executar as atividades administrativas não devem realizar ações de controle, e vice-versa.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Admissibilidade

Observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno, conheço da consulta.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, peço vênia ao Relator para divergir, por entender que não se encontram preenchidos todos os requisitos insertos no art. 210-b, §1º, Regimental, para que sejam respondidos os questionamentos dos itens n^{os} 1 e 2.

Os dois primeiros questionamentos, ao meu sentir, carecem de requisitos de serem formulados, em tese, previstos no inciso III, sobredito dispositivo Regimental, por se consubstanciar em assessoramento na situação claramente vivenciada pela edilidade consulente. Ademais, quanto ao questionamento de n^o 1, esse carece também de ineditismo, elemento necessário para que a hipótese se subsuma no inciso V do dito dispositivo, já que a questão está respondida na Consulta n^o 912160, citada pelo Conselheiro Relator e pelo estudo da Coordenadoria de Sistematização de Deliberação e Jurisprudência. Portanto, no meu caso, s.m.j., voto pela não admissão dos questionamentos n^{os} 1 e 2.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO EM PARTE O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mérito

Conforme relatado, o consultante questiona sobre a possibilidade de cumulação dos cargos de vereador e analista de controle interno da mesma Câmara. Em caso afirmativo, pergunta se o vereador poderia assumir cargo na Mesa Diretora e, por fim, se a cumulação ficaria a critério da Administração Pública ou constituiria direito subjetivo do servidor.

Sobre o tema, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 38, inciso III, a possibilidade de o servidor público acumular o cargo eletivo de vereador, desde que haja compatibilidade de horários, e, não havendo, de ser afastado, optando pela remuneração de um dos dois cargos¹.

Apenas a título ilustrativo, no caso do analista de controle interno da Câmara Municipal de Guaxupé, parece haver, a princípio, a compatibilidade de horários. Isso porque o art. 58 da Lei Municipal nº 1.396/98² estabelece a carga horária de 40 (quarenta) horas para os servidores públicos municipais, mas as sessões ordinárias da Câmara Municipal ocorrem nas segundas e quartas segundas-feiras de cada mês, a partir das 19 horas, conforme art. 16 do seu Regimento Interno³.

Dessa forma, resta preenchido o único requisito imposto pela Constituição da República para a cumulação de cargos, vale repetir, a compatibilidade de horários.

Entretanto, cabe esclarecer que o presente caso ostenta, ainda, outra peculiaridade, ligada à natureza das funções envolvidas. É que o analista de controle interno integra - com o perdão da tautologia - o sistema de controle interno da Câmara Municipal e essa função exige a independência de seus membros. De fato, ofenderia as noções mais elementares de controle e auditoria a possibilidade de confusão das posições de controlado e controlador.

Como se extrai do Manual de Integridade e Fortalecimento da Gestão Pública da Controladoria-Geral da União, é princípio basilar do controle interno a segregação das funções, o qual estabelece que “a estrutura das unidades e entidades deve prever a separação entre as funções de autorização ou aprovação de operações, execução, controle e contabilização, de tal forma que nenhuma pessoa acumule competências e atribuições em desacordo com este princípio”⁴. Referido princípio foi reconhecido no bojo do voto do conselheiro José Alves Viana, proferido na Consulta de nº 912.160, em que constou a assertiva de que teria sido estabelecido “como pressuposto lógico do sistema político em vigor a concepção de que os responsáveis por executar as atividades administrativas não devem realizar ações de controle, e vice-versa”⁵.

¹ Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:

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;

² Art. 58 - A carga horária definida para os servidores públicos municipais será de 40 (quarenta) horas semanais, devendo a Administração Municipal proceder as necessárias adequações e os controles pertinentes.

³ Art. 16 - As sessões da Câmara Municipal serão:

II - ordinárias, que se realizam na segunda e quarta segundas-feiras de cada mês, durante qualquer Sessão Legislativa, com duração máxima de três horas, iniciando-se às 19 horas;

⁴ UNIÃO. Controladoria-Geral da União. *Manual de Integridade e Fortalecimento da Gestão Pública*. 3ª Edição. Brasília, 2013, p. 15.

⁵ Consulta nº 912160. Tribunal Pleno. Rel. Conselheiro José Alves Viana. Sessão 24/06/15.

Destarte, a cumulação dos cargos de analista de controle interno (ou outros cargos e funções assemelhados) e de vereador é possível, quando houver compatibilidade de horários, mas o exercício das atribuições deve observar a segregação de funções, de modo que o servidor não venha a atuar como controlador e controlado, ao mesmo tempo. Essa análise é casuística, devendo ser avaliado, e ato a ato, qual poderá ser praticado pelo servidor-controlador e qual lhe estará vedado, porquanto o ato controlado fora por ele praticado ou coadjuvado.

As mesmas considerações se aplicam à hipótese de o servidor ocupar cargo na Mesa Diretora da Câmara, o que é possível, já que inexistente vedação legal para tanto. Ademais, embora o questionamento do consulente tenha excluído da indagação a questão da cumulação do cargo de Presidente da Câmara, é de se informar que, conquanto juridicamente possível, pelos mesmos motivos já expostos, na prática, ela poderá levar ao completo esvaziamento da função controladora.

Por fim, tendo em vista que o disposto no art. 38 da Constituição Federal estabelece prerrogativas e garantias aos servidores público, deve-se concluir que, preenchidos os requisitos normativos, assiste verdadeiro direito subjetivo ao servidor de cumular os cargos, não sendo dado à Administração indeferi-la por razões de conveniência e oportunidade.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo aos questionamentos formulados pelo consulente, nos seguintes termos:

- 1) É possível a cumulação do cargo de analista de controle interno da Câmara Municipal com o de vereador na mesma casa.
- 2) É possível que o servidor na situação de cumulação ocupe cargo na Mesa Diretora da Câmara, devendo observar, contudo, em sua atuação de ofício no caso concreto, o princípio da segregação de funções, basilar do controle.
- 3) Preenchido o requisito constitucional de compatibilidade de horários, a cumulação constitui direito subjetivo do servidor.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

No mérito, com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

PARECER

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, preliminarmente, por maioria de votos, em admitir a consulta, observadas as disposições regimentais vigentes para a espécie, notadamente o § 1º do art. 210-B do Regimento Interno; e, no mérito, por unanimidade, em fixar prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos: **I)** é possível a cumulação do cargo de analista de controle interno da Câmara Municipal com o de vereador na mesma casa; **II)** é possível que o servidor na situação de cumulação ocupe cargo na Mesa Diretora da Câmara, devendo observar, contudo, em sua atuação de ofício no caso concreto, o princípio da segregação de funções, basilar do controle; **III)** preenchido o requisito constitucional de compatibilidade de horários, a cumulação constitui direito subjetivo do servidor. Vencido em parte, na preliminar, o Conselheiro Wanderley Ávila.

Plenário Governador Milton Campos, 7 de agosto de 2019.

MAURI TORRES
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Relator

(assinado digitalmente)