

PARECER 1/2000

Subsídios. Agentes Políticos. Consultas. Câmara Municipal de Machadinho - RS e outros. A fixação de subsídio face a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, depende de lei federal. Vigência do artigo 11 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Jurisprudência. Conclusões que sinalam inconstitucionalidade da fixação de subsídios.

I - DO RELATÓRIO

1 - Em 15-12-99, o Conselheiro-Relator dos Processos nºs 9880-02.00/99-4 e 8030-02.00/99-2, Dr. Sandro Dorival Marques Pires, determina o encaminhamento dos presentes feitos à douta Auditoria para fins de emissão de Parecer.

2 - Em 17-12-99 foi procedida a distribuição, cabendo a este Auditor Substituto de Conselheiro o atendimento do despacho retromencionado.

3 - Originam-se os presentes processos de Consultas formuladas pelos:

3.1 - Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Machadinho - RS;

3.2 - Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Morro Reuter - RS;

3.3 - Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Santo Antônio do Palma - RS;

3.4 - Presidente da Câmara Municipal de Campo Bom - RS;

3.5 - Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Jari - RS;

3.6 - Presidente da Câmara de Vereadores de Quaraí - RS;

3.7 - Presidente da Câmara Municipal de Barra do Ribeiro - RS;

3.8 - Presidente da Câmara Municipal de Barão do Triunfo - RS.

Versam as mencionadas Consultas questões relativas à fixação de subsídios de agentes políticos, como Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais, face à Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, e artigo 11 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

4 - Das 8 consultas, apenas a formulada pela Câmara de Vereadores de Quaraí - RS encontra-se instruída nos termos do § 1º do art. 138 do Regimento Interno desta Corte de Contas (Resolução nº 518, de 26-08-98 e alterações).

5 - Instada, a Consultoria Técnica manifesta-se:

5.1 - **Em preliminar**, pela advertência ao contido no § 2º do art. 138 do RITCE.

5.2 - **Quanto ao mérito**, levanta considerações em tese quanto à vigência do artigo 11 da Constituição Estadual - RS e quanto à Emenda Constitucional nº 19/98, pelo seu caráter não auto-aplicável, face decisão administrativa do Supremo Tribunal Federal.

6 - A matéria tem merecido exame nesta Corte de Contas, cujo Parecer nº 20/99 da Auditora Substituta de Conselheiro Heloisa Tripoli Goulart Piccinini, acolhido pela Segunda Câmara em sessão de 18-11-99, consagra a seguinte ementa:

“Revisão de Proventos. Município de São Vendelino. Lei de majoração de subsídios de agentes políticos editada imediatamente após a Emenda Constitucional nº 19/98. Inconstitucionalidade. Princípio da anterioridade. Vigência. Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado. Conclusões que sinalam negativa de registro ao ato de revisão de proventos.”

É o relatório.

II - DA PRELIMINAR

As matérias contidas nas Consultas trazem em seu bojo a questão da fixação de subsídios dos agentes políticos, através de leis de iniciativa das Câmaras Municipais. O tema nuclear cinge-se à possibilidade de alteração e/ou majoração dos subsídios para Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais no curso da mesma legislatura e antes da fixação do subsídio mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal, que servirá de teto. A resposta à indagação vincula-se à deliberação do S.T.F., em sessão administrativa de 24 de junho de 1988, de que, *verbis*:

“... não são auto-aplicáveis as normas do art. 37, XI, e 39, § 4º, da Constituição, na redação que lhes deram os arts. 3º e 5º, respectivamente da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 porque a fixação do subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal - que servirá de teto -, nos termos do artigo 48, XV, da Constituição, na redação do art. 7º da referida Emenda Constitucional nº 19, depende de lei formal, de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. Em decorrência disso, o Tribunal não teve por auto-aplicável o art. 29 da Emenda Constitucional nº 19/98, por depender, a aplicabilidade dessa norma, da prévia fixação, por lei, nos termos acima indicados, do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal. Por qualificar-se, a definição do subsídio mensal, como matéria expressamente sujeita à reserva constitucional de lei em sentido formal, não assiste competência ao Supremo Tribunal Federal, para, mediante ato declaratório próprio, dispor sobre essa específica matéria.”¹

¹ In Informação Técnica nº 250/99, Processo nº 8030-02.00/99-2, p. 164/165.

Assim é imprópria a análise do tema contido nas Consultas, até mesmo porque as mesmas versam sobre matéria objeto de procedimento de futuras auditorias/inspeções.

III - CONCLUSÃO

Conclui-se:

a) pela aplicação do § 3º do art. 138 do RITCE e

b) com base no § 5º do art. 138 do RITCE, pela remessa de cópia do Parecer nº 20/99, acolhido pela Segunda Câmara, em sessão de 18-11-99, à unanimidade, e da bem fundamentada Informação nº 250/99 da Consultoria Técnica.

É o parecer.

Porto Alegre, 04 de janeiro de 2000.

VERGILIO PERIUS

Auditor Substituto de Conselheiro

Processo nº 9880-02.00/99-4

Processo nº 8030-02.00/99-2

DECISÃO: O Tribunal Pleno, em sessão de 06-06-01, ressaltando o contido no artigo 138, parágrafo 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou de caso concreto, à unanimidade, acolhe o Voto da Senhora Conselheira-Relatora, e decide enviar ao Senhor Presidente do Legislativo Municipal de Machadinho, cópia da Informação nº 250/99 da Consultoria Técnica, bem como dos Pareceres nºs 20/99, da lavra a Doutora Heloisa Tripoli Goulart Piccinini e 01/2000, da lavra do Doutor Vergilio Perius, ambos da Auditoria deste Tribunal, estudos que versam sobre a matéria enfocada nas diversas consultas a esta Corte de Contas, já acolhidos por este Plenário.

7 - Parecer nº 01/2001 - Acolhido pelo Tribunal Pleno em 06-06-2001.

Autor: Dr. Cesar Santolim

PARECER 01/2001

Interpretação de legislação municipal. Noção de “efetivo serviço público” e de “cargo efetivo”. Precedentes deste Tribunal.

1. Trata-se de consulta, originária do Executivo Municipal de São João do Polêsine, recebida nesta Corte em **13 de março do ano passado**, onde o Exmo. Sr. Prefeito Municipal solicita uma “análise” de dispositivos de legislação municipal (Lei nº 44/93 - Estatuto do Servidor Municipal), com ênfase para o conteúdo das expressões “efetivo serviço público” e “cargo efetivo”. Ao final, indaga especificamente (a) se o “*tempo de serviço através de contrato (professores), tempo de serviço obtido por contratação temporária (emergencial)*” e o “*tempo de serviço de ocupante de cargo em comissão*” “*contam ou não (...) para o recebimento de gratificações e adicionais (...) e são considerados como ‘efetivo serviço público’*” e (b) “*se aqueles que ocuparam cargos em comissão, contratos temporários (...) e contratos como professores, antes de 1988, são considerados ocupantes de ‘cargos efetivos’*”.

Na Consultoria Técnica, para onde o expediente foi remetido em **20 de março do ano passado**, foi elaborada a Informação nº 114/2000, datada de **8 de dezembro**, onde, depois de referência aos Pareceres nº 16/99 e nº 28/99, desta Auditoria, se conclui, em síntese, (a) com assento na doutrina, que *cargo efetivo* é aquele predisposto a ser preenchido em caráter definitivo (item c. 2 das conclusões), (b) que os casos de afastamento de servidor com o cômputo do respectivo período como de *efetivo serviço* estão exaustivamente relacionados na lei municipal, (c) sem qualquer impedimento em considerá-los para fins de concessão de adicional por tempo de serviço, (d) embora, nos termos da legislação municipal, esta vantagem só deva ser deferida aos ocupantes de cargo efetivo e, (e) por fim, que, quanto a denominada gratificação adicional, esta é concedida, indistintamente, a todos os servidores. No demais, a manifestação da Consultoria Técnica adotou conclusões remissivas. Foi distribuído o expediente a este Auditor em 04-01-01.

É o relatório.

Preliminarmente, invocando-se o disposto no art. 138, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal (RITCE), lembra-se que “*a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto*”.

Quanto ao mérito, ainda que acertadas algumas das observações da Informação retroreferida, cabe reexame dos temas sob consulta, com o propósito de oferecer solução mais correta, clara e objetiva.

Sobre os conceitos envolvidos.

O consulente destaca sua preocupação com o exato alcance das noções de “efetivo serviço público” e de “cargo efetivo”, como núcleo de normas que pretende ver interpretadas. Assim, é imperativo que se verifique, inicialmente, sobre estas matérias.

Serviço público, para os fins que aqui se pretende (qualificativo de *tempo de serviço*) é aquele prestado sob regime de direito público, como já disse alhures (Pareceres PGE/RS nº 7770, da Procuradora do Estado CLARITA GALBINSKI e nº 10565, da Procuradora do Estado EUNICE ROTTA BERGESCH), ou assim qualificado expressamente por lei.

A noção de *cargo* é ainda mais singela, e encontra correspondência no dispositivo legal já identificado no trabalho da Consultoria Técnica (arts. 2º e 3º da Lei Municipal nº 44/93, mencionados no item 3, a fls. 09 deste expediente).

Já o sentido do vocábulo *efetivo* não é o mesmo, nas duas alocações.

Agregado à noção de serviço público (*efetivo serviço público*), no contexto do disposto no art. 90 da Lei Municipal em tela, busca, em primeiro lugar, distinguir o tempo de serviço realmente prestado ao Município das situações a ele equiparadas, que são aquelas decorrentes dos afastamentos previstos no art. 116 e os casos do art. 117, da Lei. Dentre estes tempos, em segundo lugar, só será *efetivo* aquele assim expressamente reconhecido na lei, aí excluídas as hipóteses do art. 117, cujos períodos são “contados” apenas para o efeito de aposentadoria e disponibilidade.

A análise combinada dos três artigos (90, 116 e 117) não deixa margem a dúvidas: tempo de serviço público é o tempo real, e é o tempo decorrente das situações cogitadas nos arts. 116 e 117. *Efetivo tempo de serviço público* é o real

e, por força de expressa disposição, o decorrente dos afastamentos previstos no art. 116. Não o dos períodos anotados no art. 117.

Quando combinado com o termo *cargo*, a expressão *efetivo* tem um outro efeito qualificativo, que é aquele identificado na Informação nº 114/2000, no item 3.4². A idéia de *efetividade* aparece, aqui, como oposição a de *transitoriedade*. O cargo é efetivo quando se destina a ser ocupado por servidor com caráter de *definitividade*.

Ao final, mas ainda em caráter introdutório, vale ratificar o expandido pela Consultoria Técnica, quando percebe diferenças no alcance da vantagem prevista no art. 90 da Lei Municipal nº 44/93 (*gratificação adicional*), deferida a todos os servidores municipais, indistintamente, da outorgada no art. 83, da mesma Lei, o *adicional por tempo de serviço*, que somente é concedida ao servidor ocupante de cargo efetivo.

Quanto às questões formuladas.

Estabelecidas as premissas conceituais necessárias, pode-se, então, responder à consulta, em seus termos precisos:

(a) o “*tempo de serviço através de contrato (professores), tempo de serviço obtido por contratação temporária (emergencial)*” e o “*tempo de serviço de ocupante de cargo em comissão*” constituem situações de *efetivo serviço público*, mas os servidores, nestes casos, não ocupam *cargo efetivo*. Assim, este tempo é computável, para os fins do disposto no art. 90 da Lei nº 44/93 (*gratificação adicional*), que, como se viu, é concedida, indistintamente, a todos os servidores públicos sob o abrigo da lei. Já para o *adicional de tempo de serviço* (art. 83 da Lei) os períodos também são computáveis, porque *prestados ao Município*, mas a concessão da vantagem está restrita aos ocupantes de *cargo efetivo*, que não é o caso de professores sob contrato, contratações temporárias (emergenciais) ou exercício de cargo em comissão. A contagem deste tempo, então, só faz sentido no caso daquele

² ...

“Torna-se oportuno, a título ilustrativo, trazeremos à colação **doutrina pátria** relativamente ao **conceito de cargo efetivo**, conforme lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, *cargo efetivo, ou de provimento efetivo, é aquele predisposto ou vocacionado a ser preenchido em caráter definitivo, isto é, sem transitoriedade ...*”

servidor que esteve em uma destas situações e, após ou precedentemente (no caso do cargo em comissão), deter o exercício de cargo efetivo.

(b) *“aqueles que ocuparam cargos em comissão, contratos temporários (...) e contratos como professores”* não são considerados ocupantes de *cargos efetivos*, nem antes e, muito menos, depois do advento da Carta de 1988.

É o meu parecer.

Auditoria, 10 de janeiro de 2001.

CESAR SANTOLIM
Auditor Substituto de Conselheiro

Processo nº 2253-02.00/00-8

DECISÃO: O Tribunal Pleno, em sessão de 06-06-01, ressaltando o contido no artigo 138, parágrafo 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejulgamento de fato ou de caso concreto, à unanimidade, acolhe o Voto da Senhora Conselheira-Relatora e decide enviar ao Senhor Prefeito Municipal, cópia da Informação nº 114/2000 da Consultoria Técnica desta Casa, bem como do Parecer da Auditoria sob nº 01/2001, da lavra do Doutor Cesar Santolim.