



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
**MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL**

Processo TC n.º: **04067/12**

Parecer n.º: **01244/13**

Natureza: **Inspeção Especial de Contas**

Órgão: **Secretaria da Infraestrutura do Município de João Pessoa**

Gestor: **João Azevedo Lins Filho**

Exercício: **2010**

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. INSPEÇÃO ESPECIAL DE CONTAS. SECRETÁRIO MUNICIPAL. DESPESAS NÃO LICITADAS. ILEGALIDADE NA RENOVAÇÃO CONTRATUAL INSUSCETÍVEL DE PRORROGAÇÃO. LEGALIDADE NA CUMULAÇÃO DE REMUNERAÇÃO COM SUBSÍDIOS. MP ESPECIAL. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA PESSOAL. ASSINAÇÃO DE PRAZO E BAIXA DE RECOMENDAÇÃO. REPRESENTAÇÃO DE OFÍCIO AO MP COMUM.**

## **P A R E C E R**

### **I – DO RELATÓRIO**

Os presentes autos eletrônicos refletem a análise da Inspeção Especial de Contas a cargo do **Secretário da Infraestrutura do Município de João Pessoa**, Sr. **João Azevedo Lins Filho**, atinente ao exercício de **2010**.

Relatório Inicial, de fls. 4 a 13, arrolando irregularidades.

Despacho do Relator, Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, determinando a citação do gestor para apresentar defesa e/ou esclarecimentos.

Citação postal por meio do OFÍCIO nº 5340/12 – 1ª Câmara ao Sr. João Azevedo Lins Filho.

Procuração outorgando poderes de representação ao Dr. Carlos Roberto Batista Lacerda.

Documento TC n.º 22469/12 formalizando Defesa do nominado Gestor, às fls. 17 a 30, subscrita pelo Advogado Washington Luís Soares Ramalho (OAB/PB n.º 6589). Procuração à fl. 31 substituindo o primeiro instrumento de mandato.

Relatório de Análise de Defesa, às fls. 871 a 884, concluindo conforme se transcreve:

**3. Conclusão:**

*Após análise da defesa, permanecem as seguintes irregularidades:*

- *Realização de despesa sem licitação, alterando-se o valor para R\$ 4.995.000,00 (item 01);*
- *Acumulação irregular de remunerações pelo Secretário de Infraestrutura, cabendo a devolução de R\$ 56.586,04 aos cofres públicos (item 02).*

Disponibilização do álbum eletrônico ao MP de Contas em 14/02/2013, com efetiva distribuição em 19/02/2013.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, a Auditoria registra **despesas não licitadas** no montante para lá de expressivo de R\$ 5.215.281,00, sendo R\$ 220.281,00 para a pavimentação em paralelepípedos em diversas ruas de João Pessoa realizada pela empresa Construtora e Serviços William Ltda. e R\$ 4.995.000,00 para o fornecimento de combustíveis lubrificantes e emulsão asfáltica pela Empresa Petrobrás Distribuidora S/A.

Ao Analisar a Defesa, a Unidade Técnica entendeu comprovada a licitação para a despesa de R\$ 220.281,00, mas não para a de R\$ 4.995.000,00.

Para o ex-Secretário, não existiu ilegalidade, pois a contratação de fornecimento de combustíveis lubrificantes e emulsão asfáltica junto à Empresa Petrobrás Distribuidora S/A teria espeque em prorrogações contratuais originadas do Contrato n.º 123/2005.

O Parecer da Procuradoria do Município deu pela possibilidade de contratação nos termos feitos na prática com fulcro no art. 57, I e II da Lei de Licitações e Contratos, *verbis*:

*Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:*

*I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;*

*II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)*

A teor do transcrito acima, a duração dos contratos deve ficar adstrita à vigência dos créditos orçamentários. Percebe-se, claramente, que a realização do contrato não é necessariamente anual, como muitos gestores crêem ser. Há necessidade de realização de contrato adstrito à vigência dos créditos orçamentários. Logo, se o contrato for realizado durante o exercício e ainda não houver LOA aprovada para o exercício seguinte, o contrato

deve-se ater ao exercício corrente. Se já existir LOA aprovada para o exercício seguinte, poderá haver contratação para além de um ano – até o final do exercício seguinte.

Há, porém, possibilidade de prorrogação contratual em casos bem específicos.

A Defesa alega que a prorrogação no fornecimento de combustíveis lubrificantes e emulsão asfáltica seria possível com base no prescrito no art. 57, inc. I e II antes colacionados.

Não procede o posicionamento, porquanto o fornecimento dos bens em tela não pode ser confundido com a prestação de serviços de execução continuada e nem com projetos contemplados no Plano Plurianual.

Para Marçal Justen Filho, em seu *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 14. edição, 2010, à fl. 725:

*A primeira exceção envolve projetos de longo prazo, desde que previstos no plano plurianual. A previsão no orçamento plurianual é condição inafastável para a contratação em período superior ao prazo de vigência do crédito.*

[...]

*Observe-se que projetos de longo prazo envolvem, usualmente, contratos de execução instantânea, mas com objeto extremamente complexo. A duração no tempo não deriva da repetição de condutas homogêneas, mas da dificuldade de completar uma prestação que exige atividades heterogêneas.*

A possibilidade de efetuação de despesas nestes casos diz respeito ordinariamente a despesas de capital cuja realização ultrapassa o período de um exercício financeiro. Não é o caso de mero fornecimento de bens, pois, aí, se tem o fornecimento periódico que em nada afeta a realização de novo procedimento licitatório.

Tampouco é o caso de se aplicar o art. 57, inc. II do Estatuto das Licitações e Contratos. Neste particular, o Tribunal de Contas da União tem farta jurisprudência, mencionada à saciedade pela Unidade Técnica de Instrução:

*Não permita a prorrogação dos contratos para aquisição de combustível, que é material de consumo, não podendo ser caracterizado o seu fornecimento como serviço de execução continuada, estando fora da hipótese de incidência do inciso II do art. 57 da Lei nº. 8.666/93. (Acórdão 1544/2004 - Segunda Câmara)*

*Abstenha-se, por falta de amparo legal, de prorrogar os contratos de aquisição de combustível e de passagens aéreas, bem como os dos demais serviços que não se enquadrem como contínuos no seu caso concreto – item 8.2.2.1 (Acórdão 4620/2010 - Segunda Câmara)*

*6. Houve um entendimento da SR/DPF/RS no sentido de que seria aplicável ao caso o inciso II do art. 57, que prevê a possibilidade de prorrogação da duração do contrato por períodos, até o limite de 60 meses. Ocorre que essa exceção está direcionada aos casos de prestação de serviços de natureza continuada, ao passo que o caso em tela refere-se à aquisição de combustíveis, considerado como material de consumo. (Acórdão 1438/2003 – Primeira Câmara).*

Então, persiste a irregularidade com relação aos quase R\$ 5 milhões não capeados por procedimento licitatório regular e prévio.

No respeitante às despesas públicas sem licitação, o gestor público efetuou-as sem comprovar sua licitude.

Sobre esse aspecto, impende ressaltar que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, XXI, consignou a obrigatoriedade de realização de procedimento de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvando apenas as hipóteses que a legislação especificar.

Destarte, a licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas na Lei n.º 8.666 de 1993, hipóteses essas cuja ocorrência não restou demonstrada no que tange às despesas ora em questão, exurgindo, pois, compulsória a realização de procedimento licitatório para efetivação das mesmas.

A propósito, impende trazer a lume o que reza o referido art. 37, XXI da Lei Maior da Nação, bem assim o art. 3º da Lei n.º 8.666 de 1993, *in verbis*:

*Art. 37 [...]*

*XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

*Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatas.*

Por constituir procedimento garantidor da eficiência na Administração, visto objetivar as propostas de maior economicidade, a licitação, quando não realizada, ou realizada em desconformidade com as normas e regras do Estatuto, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além do malferimento àquele da isonomia.

Cumprido destacar também ser a licitação procedimento vinculado, formalmente ligado à lei, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.

Ressalte-se, ainda, caber ao administrador público zelar por todos os princípios norteadores da Pública Administração, sobretudo, àquele da legalidade, consagrado na Carta Magna, em seu art. 37, caput<sup>1</sup>.

Por outro norte, não compete ao Administrador Público, na qualidade de fiel aplicador da lei, em sede de ato vinculado como a realização de despesa pública, usar de discricionariedade, dispensando indevidamente procedimento licitatório prescrito no Estatuto Licitatório sob o argumento de que, tomada singularmente, aquela despesa não alcança o

---

<sup>1</sup> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).”

mínimo previsto em lei para a realização de determinada modalidade de licitação ou traduz hipótese líquida de inexigibilidade.

Independentemente da boa ou má-fé por parte do Chefe do Executivo, verifica-se desídia ou incompetência de sua equipe administrativa em dispensar as licitações requeridas pela lei ou mesmo em descurar do aspecto formal que antecede o empenhamento da despesa, revelando-se a conduta verificada atentatória aos princípios da administração pública da legalidade, moralidade e eficiência e às normas constantes da Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública - Lei Federal n.º 8.666 de 1993.

Neste diapasão, os ensinamentos do professor Humberto Theodoro Júnior, em Curso de Direito Processual Civil,<sup>2</sup> são de enorme valia, *litteris*:

*O ordenamento jurídico compõe-se de uma verdadeira coleção de regras dos mais variados matizes. Mas quando se encara um subconjunto dessas normas, destinado a regular um grupo orgânico de fatos conexos, descobrem-se certos pressupostos que inspiram o legislador a seguir um rumo geral. Encontram-se, dessa maneira, certas idéias, ainda que não explícitas nos textos, mas inquestionavelmente presente no conjunto harmônico das disposições. Esse norte visado pelo legislador representa os princípios informativos, cuja inteligência é de inquestionável importância para a compreensão do sistema e, principalmente, para a interpretação do sentido particular de cada norma, que haverá de ser buscado sempre de forma a harmonizá-lo com os valores correspondentes à inspiração maior e final do instituto jurídico-normativo.*

A propósito, preleciona o abalizado Celso Antônio Bandeira de Mello, em Elementos de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros:

*Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todos sistemas de comando. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão dos seus valores fundamentais.*

Ademais, cumpre denotar que, ao não realizar licitação, sem ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, a autoridade municipal responsável pelas vertentes despesas pode ter incidido no crime previsto no artigo 89 da Lei de Licitações, que assim preceitua:

*Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:*

*Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos e multa.*

*Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.*

Enfim, a ação pública não pode se pautar por interesses privados, sob pena de incorrer em graves violações às premissas do Estado Democrático de Direito e da Administração Pública, especificamente ao art. 37 da Constituição Federal, e revelar-se atentatória a princípios como o da boa gestão e moralidade pública.

---

<sup>2</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Vol. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 11.

Por outro lado, a moralidade é um importante baluarte de nosso ordenamento, inserido não somente como simples recomendação aos agentes públicos, mas de efetivo caráter normativo, senão vejamos:

*O acatamento do princípio da moralidade pública dá-se pela qualidade ética do comportamento virtuoso do agente que encarna, em determinada situação, o Estado Administrador, entendendo-se tal virtuosidade como a conduta conforme a natureza do cargo por ele desenvolvida, dos fins buscados e consentâneos com o Direito, e dos meios utilizados para o atingimento destes fins, fornecendo o sistema jurídico o conteúdo e a forma de concretização dos elementos da prática administrativa moral (honestidade, boa-fé, lealdade) - Rocha, 1994: 193/194.*

E a Lei de Improbidade Administrativa, de 1992, igualmente tipifica enquanto ímprobo o ato, em seu art. 10, inc. VIII:

*Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1.º desta lei, e notadamente frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente.*

Revela-se, *in casu*, ilegítima e imoral tal despesa não precedida de licitação, nos casos em que se mostrava obrigatória.

Mais especificamente, o art. 4º da Lei de Improbidade que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional prescreve, *verbatim*:

*Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.*

Para Diogenes Gasparini:<sup>3</sup>

*Qualquer ação estatal, sem o correspondente calço legal ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei é injurídica e expõe-se à anulação.*

Logo, comete o referido agente improbidade administrativa, a qual não tem caráter de delito, cf. o art. 11 do Diploma Legal, sujeitando-se às cominações previstas no art. 12, inc. III, além das demais sanções penais, civis e administrativas.

No tocante à acumulação ilegal de remunerações pelo Secretário da Infraestrutura, a Instrução aponta o seguinte:

*O Secretário de Infraestrutura no exercício em análise, o Sr. João Azevedo Lins Filho, é servidor cedido do Instituto Federal da Paraíba – IFPB (Doc. 20703/12 e Doc. 20720/12). Em cumprimento ao Decreto 4.050/2001, a Prefeitura Municipal de*

<sup>3</sup> GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 4. ed. São Paulo, Saraiva. 1995. p. 6.

João Pessoa (Órgão Cessionário) reembolsou o valor de R\$ 68.378,20, referente à remuneração deste servidor e obrigações patronais, conforme disposto nos Doc. 20712/12 e 20715/12.

[...]

Apesar do Sr. João Azevedo Lins Filho ter desempenhado apenas a função de Secretário de Infraestrutura, houve a percepção das duas remunerações (cargo efetivo e cargo político), segundo resumo do quadro abaixo:

Beneficiário	Cargo	Período de Recebimento	Valor (R\$)
João Azevedo Lins Filho	Secretário Municipal	Jan/10 a dez/10	123.733,33 (*)
	Professor do Ensino Básico Tecnológico – IFPB	Jan/10 a dez/10	56.586,04
Total das remunerações percebidas no período			180.319,47

(\*) O montante contempla o valor referente às férias. Ver Docs.: 20712/12 e Doc. 20715/12

Com relação ao tópico em debate, transcrevo entendimento esposado por mim mesma em tema de processo de natureza idêntica à presente inspeção:

Conforme atesta a DIAFI, o então gestor da Pasta recebeu integralmente a remuneração do cargo de Professor do IFPB e os subsídios do cargo de Secretário Municipal.

No caso, visto que o ônus era do órgão cessionário, por força do disposto no artigo 93, §1.º da Lei n.º 8.112/1990, no sentir da DIAGM VI, o Município deveria ter deduzido do valor total dos subsídios de Secretário Municipal o montante recebido a título de Professor do IFPB pagando tão-só a diferença entre um e outro e reembolsando à União o valor integral do salário de professor.

Ocorre, porém, que nem a Lei Municipal n.º 1.667, de 1.º de agosto de 2008, a qual dispôs sobre os subsídios dos agentes políticos do Executivo de João Pessoa, nem o Termo de Cessão publicado na Seção 2 do Diário Oficial da União, edição da quinta-feira, 2 de abril de 2009, assim dispuseram, ou seja, estipularam a opção pela maior remuneração ou a dedução da diferença por parte do cessionário pagante.

Com efeito, os termos de cessão celebrados com a União devem estar em estrita consonância com a retro mencionada Lei (o conhecido REJU) e o Decreto n.º 4.050 de 2001:

Art. 1º Para fins deste Decreto considera-se:

[...]

II - cessão: ato autorizativo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ou para atender situações previstas em leis específicas, em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem alteração da lotação no órgão de origem;

III - reembolso: restituição ao cedente das parcelas da remuneração ou salário, já incorporadas à remuneração ou salário do cedido, de natureza permanente, inclusive encargos sociais; (Redação dada pelo Decreto nº 4.493, de 3.12.2002)

IV - órgão cessionário: o órgão onde o servidor irá exercer suas atividades; e

V - órgão cedente: o órgão de origem e lotação do servidor cedido.

Parágrafo único. Ressalvadas as gratificações relativas ao exercício de cargos comissionados ou função de confiança e chefia na entidade de origem, poderão ser objeto de reembolso de que trata o inciso III outras parcelas decorrentes de legislação específica ou resultantes do vínculo de trabalho, tais como: gratificação natalina, abono pecuniário, férias e seu adicional,

*provisões, gratificação semestral e licença prêmio. (Incluído pelo Decreto nº 4.493, de 3.12.2002)*

*Art. 4º Na hipótese do inciso II do art. 3º, quando a cessão ocorrer para os Poderes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o ônus da remuneração do servidor cedido, acrescido dos respectivos encargos sociais, será do órgão ou da entidade cessionária.*

*§ 1º O valor a ser reembolsado será apresentado mensalmente ao cessionário pelo cedente, discriminado por parcela remuneratória e servidor, e o reembolso será efetuado no mês subsequente.*

*§ 2º O descumprimento do disposto no § 1º implicará o término da cessão, devendo o servidor cedido apresentar-se ao seu órgão de origem a partir de notificação pessoal expedida pelo órgão ou entidade cedente.*

*§ 3º O dirigente máximo do órgão ou entidade cedente é o responsável pelo cumprimento das determinações contidas nos §§ 1º e 2º.*

*Compulsando-se o documento digitalizado à fl. 77, conclui-se pela sua adequada subsunção aos termos da Lei e Decretos regulamentadores.*

*Com relação às decisões judiciais, transcrevam-se, a propósito da matéria, dois julgados de tribunais federais que, de resto, como todos os outros pesquisados, apenas enfatizam a obrigatoriedade de o cessionário reembolsar à cedente (a União) o valor pago a título de remuneração do cargo ocupado pelo servidor cedido a pedido e no interesse do cessionário, sem entrar no mérito da existência ou não de cumulação de remuneração ou da necessidade de se optar pela maior remuneração:*

AC 200438000183335

AC - APELAÇÃO CIVEL - 200438000183335

Relator

DESEMBARGADOR FEDERAL JOÃO BATISTA MOREIRA

Sigla do órgão

TRF1

Órgão julgador

QUINTA TURMA

Fonte

e-DJF1 DATA: 26/03/2010 PAGINA: 350

Decisão

*A Turma, por unanimidade, negou provimento à apelação.*

*Ementa*

*DIREITO ADMINISTRATIVO. CESSÃO DE SERVIDOR DE FUNDAÇÃO PÚBLICA FEDERAL (IBGE) PARA EXERCER CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL. VENCIMENTOS. ÔNUS DO CESSIONÁRIO. PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DIRETAMENTE AO SERVIDOR, PELO CESSIONÁRIO. PAGAMENTO TAMBÉM PELO CEDENTE. PRETENSÃO DO CEDENTE AO RESSARCIMENTO PELO MUNICÍPIO. RESISTÊNCIA DESTA. INCLUSÃO DO NOME DO MUNICÍPIO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES (CADIN). PROVIDÊNCIA INADEQUADA.*

*1. Na sentença, foi confirmada liminar e determinado "que a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - FIBGE" procedesse "à suspensão do registro do nome do requerente do Cadin - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal".*

*2. O Prefeito Municipal de Salinas/MG solicitou fosse colocado à disposição daquele Município servidor do IBGE, "para exercer o cargo em comissão de SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS", o que foi deferido, com ônus para o cessionário, com fundamento no art. 93, § 1º, da Lei n. 8.112/90.*

*3. Em 01 de julho de 2003, o servidor foi exonerado "do cargo de provimento em comissão de SECRETÁRIO DE AMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS do município, para o qual foi nomeado aos 02 (dois) de janeiro de 2001 (dois mil e um)".*



4. Pelo que se depreende, o IBGE continuou a pagar a remuneração do servidor cedido, pretendendo, a certa altura, ser reembolsado pelo Município de Salinas, que se recusou a efetuar tal reembolso ao fundamento de que pagara a remuneração diretamente ao servidor, já que a cessão fora feita com ônus para o cessionário.

5. Em síntese, o servidor recebeu remuneração, cumulativamente, das duas entidades. Não foi atendido o disposto no art. 4º, § 1º, do Decreto n. 4.050/01 - "O valor a ser reembolsado será apresentado mensalmente ao cessionário pelo cedente, discriminando por parcela remuneratória e servidor e o reembolso será efetuado no mês subsequente" - quer pela entidade cedente (apresentação mensal do valor a ser reembolsado), quer pelo cessionário (que efetuou os pagamentos diretamente ao servidor).

6. Quem, afinal, se locupletou indevidamente foi o servidor, mercê dos desencontros burocráticos.

7. Não parece questão suscetível de ser resolvida unilateralmente, valendo-se de autotutela, pelo IBGE (fundação pública), mediante inclusão do nome do Município (entidade política da Federação) em cadastro de inadimplentes.

8. Negado provimento à apelação.

Processo

AC 200584020012305

AC - Apelação Cível - 396926

Relator

Desembargador Federal Marcelo Navarro

Sigla do órgão

TRF5

Órgão julgador

Quarta Turma

Fonte

DJ - Data::16/04/2008 - Página::1104 - Nº::73

Decisão

UNÂNIME

Ementa

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR. CESSÃO. ÔNUS DO ÓRGÃO CESSIONÁRIO - MUNICÍPIO. REEMBOLSO AO ÓRGÃO CEDENTE - FUNASA. DECRETO Nº 2.355/87. PARCELAMENTO DA DÍVIDA. LEGALIDADE.

- Não há ilegalidade no parcelamento contraído pela Prefeitura de dívida decorrente do pagamento irregular de remuneração feito por ela diretamente a servidor da FUNASA cedido ao município, com ônus para este, mediante o reembolso ao órgão de origem que deveria realizar o pagamento direto ao servidor, como dispõe o art. 4º do Decreto-lei nº 2.355/87.

- Deve ser chancelado o pedido do Parquet Federal para encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para apuração dos fatos no que tange aos atos de improbidade administrativa possivelmente praticados pelo então Prefeito pagante e pelo beneficiário que recebeu os vencimentos em duplicidade.

- Apelação improvida.

A interpretação do inciso XVI do artigo 37 da Lex Major conferida pelo augusto Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco diz respeito à acumulação de cargos de secretário com qualquer outro, não se confundindo com a cessão de servidor. De fato e de jure, não é possível se acumular o cargo de secretário com nenhum outro, seja ele técnico ou administrativo. Mas, repita-se, não foi isso que aconteceu aqui: o que houve foi a cessão de um servidor federal ao Município de João Pessoa para ocupar o cargo político de secretário, não se podendo falar em acumulação de cargo, e, via reflexa, de remuneração stricto sensu. Em resumo: só faz sentido falar em acumulação de remuneração quando se aborda a acumulação de cargo. Na cessão, em princípio, prestigia-se a "excelência" da pessoa do servidor cedido, por suas qualidades intrínsecas e sua capacidade intelectual e laboral.

*Outrossim, a redação do § 4.º do artigo 39 da Constituição Federal aponta para remuneração de secretários municipais por subsídio em parcela única, vedado o acréscimo dos chamados penduricalhos, isto é, um secretário só pode perceber unicamente subsídio(s), e não: subsídios + verba de representação + gratificação por exercício + gratificação de exclusividade etc. O parágrafo não faz remissão nenhuma à hipótese de cessão. Neste diapasão, é oportuno repisar que, em Direito, consoante os melhores ensinamentos da Hermenêutica Jurídica, toda restrição, sobretudo de ordem ou natureza pecuniária, deve estar explicitamente assentada, sob pena de se incorrer em penalização do servidor – nesta hipótese específica – ou pessoa em geral, e ilegítima, imoral e ilegal intervenção estatal.*

*Por fim, a resposta à Consulta em tema do Parecer PN TC n.º 014/10, como referenciado pela DIAGM, ex vi o § 2.º do artigo 1.º da LOTC/PB, tem caráter normativo e constitui prejulgamento de tese. Porém, frise-se que se deu somente no exercício seguinte, de 2010, não podendo ser aplicado ao caso vertente, em respeito ao princípio do tempus regit actum.*

*A título ilustrativo, registre-se que a 1.ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado, em sede de julgamento das contas de gestão do então Secretário de Planejamento do Município de João Pessoa (José Luciano Agra de Oliveira) relativas ao exercício de 2007, Processo TC n.º 0641/09, deu pela sua regularidade, como assenta o Acórdão AC1 – TC – 096/2011, em que questão semelhante também foi veiculada.*

Por todo o exposto, malgrado, à primeira vista, a percepção da remuneração do cargo de professor conjuntamente com os subsídios de agente político possa parecer imoral, já que só se desempenha um dos trabalhos, ela não caracteriza “acumulação indevida ou inconstitucional”. Trata-se, em verdade, do instituto da cessão, cujo período de afastamento gera efeitos legais para fins de aposentadoria e/ou pensão, por exemplo.

Registre-se, por fim, que o próprio Tribunal de Contas tem servidores efetivos cedidos para exercer o cargo de secretário ou equivalente sem prejuízo do vencimento do cargo que aqui ocupam em caráter permanente. Esta ainda é a regra de ouro para a cessão: o talento garimpado fora dos quadros tem sempre seu custo.

### III – DA CONCLUSÃO

Isto posto, conclui esta representante do MP especial pela:

- a) **IRREGULARIDADE** da presente inspeção especial de contas referente ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade da Sr. **João Azevedo Lins Filho**, na qualidade de Secretário da Infraestrutura de João Pessoa, c/c a cominação de **MULTA PESSOAL**, prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB ao mencionado ex-Gestor;
- b) baixa de **RECOMENDAÇÃO** expressa ao atual titular da Pasta da Infraestrutura do Município de João Pessoa, Sr. Ronaldo Sérgio Guerra Dominoni, no sentido de não incorrer na mesma irregularidade aqui constatada e
- c) **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Comum para as providências que julgar cabíveis no plano administrativo e judicial no concernente à realização de despesas beirando os R\$ 5 milhões sem prévia e obrigatória licitação.

João Pessoa (PB), 05 de dezembro de 2013.

**SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ**

Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TC-PB