



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO
"Palácio Moisés Viana"
Unidade Central de Controle Interno
"MODELO UCCI/P-1"

PARECER de CONTROLE Nº 002/2011

ENTIDADE SOLICITANTE: Câmara de Vereadores

FINALIDADE: Consultoria Jurídica e Administrativa

ORIGEM: Ofício Nº 01/2011.

DOS FATOS:

Ocorre que chegou a esta Unidade de Controle Interno, para manifestação, o Ofício S/N, de 17 de janeiro de 2011, encaminhado pelo Presidente da Câmara de Vereadores, cujo teor trata de consulta de temas derivados da interpretação do Regimento Interno da Câmara de Vereadores, que originaram atos controvertidos da Mesa Diretora e do Presidente daquela Casa:

"na minha ausência do Poder, quando estava em representação da Casa, inclusive com diárias, visitando alguns secretários do Governo do Estado, e o TCE, o Vice Presidente, Vereador Germano Cabreira Mendes, assumiu a Presidência, e seu primeiro ato foi determinar uma convocação para reunião de Mesa, sem sequer ter me cientificado ou ter cientificado o Chefe de Gabinete da Presidência. Após a reunião tomou várias decisões, inclusive de exonerações e nomeações, conforme documentação acostada.

Ao retornar e tomar ciência dos fatos acontecidos, exarei Decreto Legislativo 2660, tornando nulo o ato da convocação e consequentes atos por vício formal e motivacional. Também foi exarado decreto 2661 tornando sem efeitos os decretos de exonerações e nomeações.

Diante desse fato acima mencionado gostaríamos que a Unidade Central de Controle Interno se manifestasse..."

DA LEGISLAÇÃO:

_ Lei Orgânica.

_ Regimento Interno da Câmara de Vereadores.

DA PRELIMINAR:

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Arts. 31 e 74 da Constituição Federal e na Lei Municipal nº 4.242, de 27/09/2001, e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício de controle prévio e concomitante dos atos de gestão, cumpre-nos lembrar que **a presente consulta deveria vir instruída com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente**, conforme orientação do Tribunal de Contas do Estado, a fim de dar

subsídios à manifestação desta Unidade de Controle. Outrossim, por ter comparecido a esta Controladoria, pessoalmente, acompanhada do Presidente do Legislativo, onde a Procuradora manifestou, posteriormente, em oitava, nesta Unidade de Controle, por escrito sua posição, bem como por estar no centro da dissidência, torna-se possível a presente manifestação. Visando a orientação do Administrador Público, mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos conveniente destacar, **lembrando ainda que, por força regimental, a resposta à presente consulta não constitui pré-julgamento de fato ou caso concreto (Regimento Interno – UCCI – Decreto 3.662/03).**

DA FUNDAMENTAÇÃO:

Compareceram a esta Controladoria o Vereador Sérgio Moreira, acompanhado da Procuradora da Câmara, Sra. Valéria Argiles, onde, na presença da Chefa desta UCCI, Sandra Helena Curte Reis e do Assessor jurídico, Auditor Teddi Willian Ferreira Vieira, relataram que, na Câmara de Vereadores se improvisava uma polêmica muito grande, haja vista a Mesa Diretora ter tomado decisões sem a presença do Presidente Sérgio, o qual se encontrava em Porto Alegre, tendo sido substituído pelo Vereador Germano, motivos pelos quais entendeu, o Vereador Sérgio, serem os atos nulos, tendo expedido um Decreto de desconstituição de todos os atos. Desta forma, solicitavam orientação dos procedimentos tomados diante do que preconiza o Regimento Interno da Câmara, no que foi solicitada a consulta por escrito, haja vista esta Unidade se manifestar, sempre, em obediência ao Princípio da Formalidade e da Impessoalidade.

Ato contínuo foi encaminhado, pelo Presidente Sérgio Moreira, consulta, com os seguintes questionamentos:

Questão 1 - *“gostaríamos que a Unidade Central de Controle Interno se manifestasse, levando em consideração o que dispõe o artigo 28, e seus incisos, pois certo é que o Presidente do Poder somente se licencia do cargo quando estiver ocupando o cargo de Prefeito ou por outro motivo, não quando o Presidente estiver em representação do Poder, segundo Regimento Interno art. 29. Caso contrário o Vice Presidente na ausência do Presidente assume conforme o que dispõe o artigo 28, inciso I do regimento interno, não lhe dando poderes para convocar Mesa na ausência do Presidente”*

Diante do questionamento do Ilmo. Sr. Presidente, cabe-nos invocar a letra da lei, tal qual está disposto na Seção IV do Regimento da Câmara:

“SEÇÃO IV Do Presidente

Art. 28 - O Presidente **representa** a Câmara para todos os efeitos legais;

§ Único - O Presidente será **substituído**, em suas ausências, pelo Vice-Presidente ou pelo Secretário, segundo a ordem de sucessão estabelecida no Artigo 23 deste Regimento, **da seguinte forma:**

I. Nos casos de **ausências temporárias** do Presidente, o substituto fica autorizado praticar todos os atos e tomar todas as decisões **indispensáveis ao andamento das sessões plenárias**, inclusive votando na forma prevista nos art. 68 da Lei Orgânica Municipal;

II. **Nos casos de licença do Artigo 250, ou quando o Presidente estiver no exercício do cargo de Prefeito ou em representação externa, o substituto fica investido na plenitude das funções.**

Art. 29. O Presidente deverá necessariamente, licenciar-se, na forma regimental, quando estiver fora do Município e não estiver em representação externa da Câmara, ou no exercício do cargo de Prefeito;”

Verifica-se que a presente Seção tem por finalidade definir quando o Presidente será “substituído”, além de que dispõe de forma **taxativa** (“da seguinte forma”), os casos em que isso deverá ocorrer. Na alínea “a”, trata das **ausências temporárias** do Presidente, aquelas em que não há motivação especial, podendo ser de qualquer natureza, tanto interna, como externa, neste último caso, em que, conforme o artigo 29, deverá se licenciar, obrigatoriamente, desde que não seja em **representação externa**, situação esta que é tratada especificamente na alínea “b” .

Fica claro e evidente que a “ausência temporária” é aquela em que o Presidente **não está** em situação de **representação externa**, já que esta é tratada em dispositivo independente, na alínea “b”, como uma **outra situação**, “além” das possibilidades de licença e de ocupação do cargo de Prefeito.

Tanto é assim que o artigo 29, não trata da representação externa, mas dos casos em que o Presidente estiver fora do Município, porém não em representação, caso em que deve, obrigatoriamente se licenciar, distinguindo, definitivamente, as duas situações: ausência temporária (Inciso I); representação externa, (Inciso II).

Portanto, temos aí quatro situações bem distintas, no Art. 28:

- **no Inciso primeiro** – a primeira, quando se fala de “ausência temporária”, não se tratando aí de licença, mas de “ausência;
- **no Inciso segundo**: a segunda, quando se trata de licença, casos previstos no artigo 250; **a terceira na representação “externa”**, ou seja, quando o Vereador, no caso o Presidente da Câmara, se encontra em compromissos, fora da circunscrição do Município, representando a Casa do Legislativo Municipal; a quarta, onde o Presidente da Câmara ocupar o cargo de Prefeito.

Ora, dentro desta análise, de aplicação direta da lei, está evidente, que a representação externa é uma situação individual e específica de afastamento, que gera a substituição. Conforme as próprias palavras do Presidente Sérgio Moreira, em sua consulta, este estava “em representação externa”, inclusive tendo recebido diárias para fora da circunscrição do Município, na Cidade de Porto Alegre. Se recebeu diárias para se ausentar do Município, somente cabem duas situações: ou estava em representação da Câmara de Vereadores, e daí se aplica o Inciso II (segundo), do artigo 28; ou não estava em representação, e daí se aplica o artigo 29, que obriga aquele a se licenciar, quando estiver fora do Município. De qualquer das duas formas, portanto, deve incidir o disposto no artigo 28, inciso II: “**em representação externa, o substituto fica investido na plenitude das funções**”, podendo, neste caso, inclusive, tomar medidas de convocação da Mesa.

Desta feita, evidencia-se equivocada a interpretação do Ilmo. Sr. Presidente, em sua consulta, no que tange a este primeiro questionamento.

Questão 2 - “*Outro fato que levamos a conhecimento do Controle Interno é a questão da Vereadora, Secretária da Mesa não ter assinado os*

documentos regulamentares, como portarias de férias, segundo informa servidora do Poder, que seu assessor teria dito que a Vereadora somente assinaria documentos após resolver pendência administrativas, o que pode ser feito em caso da mesma não assiná-los. Tendo em vista que TCE avalia todos os documentos do Poder.”

Quanto a esta questão, cabe referir que foram realizadas diligências por esta Controladoria, inicialmente, visando apurar a realidade dos fatos mencionados na consulta, do que surgiram graves indícios de irregularidade na Câmara de Vereadores, levados a público, através da Imprensa, pela Vereadora Carine Frassoni, havendo registros, até mesmo de “ameaça”, conforme Jornal A Plateia de 21 e 22 de janeiro de 2011.

Diligenciado sobre a negativa da Secretária da Mesa, Vereadora Carine, em se negar a assinar os documentos referidos, foram ouvidos vários servidores daquela Casa, diretamente envolvidos com o expediente, inclusive a servidora, mencionada na consulta pelo Vereador Sérgio Moreira, tendo sido registrado, formalmente, em oitava, junto a esta Controladoria, os seguintes depoimentos:

“...em determinado momento, o5 de janeiro de 2011, foram expedidos atos de nomeação e férias de determinados servidores da Câmara, sendo que tais atos deveriam estar assinados, também, pela Vereadora Carine Frassoni como Secretária da Mesa, sendo que “naquele momento” não foi assinado.”

“os atos foram expedidos em 07 de janeiro, tendo passado pelo Presidente da Casa, porém, “no momento de passar pela Secretária, esta não encontrava-se na Casa”, motivos pelos quais não foi possível concluir o ato.”

“A servidora xxxxx refere que foi até a sala do Presidente, onde estavam o Sr. Jobair, o Sr. Santana e a Procuradora Valéria, quando lhe disseram que o Presidente queria que a servidora declarasse que a Vereadora teria se negado a assinar documentos, momento em que esclareceu que “não havia levado documento algum para que a Secretária assinasse”; ato contínuo desceu até o gabinete do Vereador Germano, onde apresentou a documentação à Vereadora Carine, que após esclarecimentos de praxe sobre as portarias de férias, nomeações e exonerações, foram prontamente assinados.”

“Perguntado ao Sr. xxxx se o Presidente solicitou que fosse emitido um documento, onde tinha ciência da inverdade da declaração que pedia, ou seja, que o Presidente teve conhecimento de que não havia negativa de assinar a documentação por parte da Vereadora, respondeu que, sim, que o Presidente já sabia de que não havia negativa da Vereadora em assinar documentos, mesmo assim solicitou a declaração. Tal fato se deu na presença da Procuradora Valéria e do Sr. Santana.”

“Perguntado, da mesma forma a Sra. xxxx, respondeu que, quando foi até a Vereadora, para que a documentação fosse assinada esta não se encontrava na Casa, que após a Declarante retornar para seu local de trabalho, em seguida, chegou um servidor do Gabinete da Vereadora, informado de que esta não assinaria a documentação, “enquanto não se resolvessem pendências administrativas”. Declara ainda a Sra. xxxxx que quem lhe pediu que fizesse a declaração de que a Vereadora teria se negado a assinar documentos, foi o

Presidente Sérgio, de forma verbal, via telefone, e que quando foi solicitada a documentação o Presidente se encontrava em reunião com o Controle Interno.”

“Perguntado da mesma fora para a Sra xxxxx, respondeu que, o Presidente lhe teria chamado para que fizesse uma Certidão, “dizendo a verdade”, entretanto, “ele não considerou o que foi escrito, na certidão, como fatos verdadeiros” (foram apresentadas cópias das certidões, a pedido desta Assessoria Jurídica, assinadas pelas servidoras xxxxxx e xxxxxx), porque ele disse que ninguém seria prejudicado, mas que, posteriormente, por telefone, pediu a declarante para que “suprimisse dados da certidão, para que fosse até onde está a data, e que fosse suprimida a parte da apresentação da documentação à Vereadora”, momento em que a Declarante se recusou a fazer qualquer alteração, por entender que no documento estava escrito toda a verdade dos fatos como tinham ocorrido.”

Verifica-se, por conseguinte que o fato foi desvirtuado, na consulta, da forma como realmente se deu. Em momento algum, pelo que se pode apurar, com os servidores envolvidos, houve a “negativa taxativa” da Secretária em assinar a documentação. Verificou-se, primeiramente, que, “naquele momento”, em que foi procurada na Casa para assinatura dos documentos a Vereadora não se encontrava presente. Que após tomar conhecimento de que havia documentação a ser assinada, informou, através de seu assessor, que “não assinaria enquanto não se resolvessem pendências administrativas”. Que tão logo foi esclarecida de suas dúvidas, pela servidora do Departamento de Pessoal, prontamente assinou a documentação.

Em resposta ao questionamento supra, cabe referir que a assinatura de um documento, tanto como testemunha, como redatora, ou mesmo como responsável pelos registros e atos ali constantes, trás ínsita e materialmente concretizada a efetiva responsabilidade das consequências daquele instrumento, na medida de sua participação, pelo simples ato de apor a assinatura conscientemente, instrumento este que tem como sua maior qualidade a de poder ser utilizado como prova, quando assim se fizer necessário.

O Regimento Interno assim dispõe sobre as atribuições do Secretário:

*“SEÇÃO VI
DO SECRETÁRIO*

Art. 38. São atribuições do Secretário:

...

XI - Assinar juntamente com o Presidente, os atos administrativos e legais relativos ao funcionamento da Câmara;”

Diante da carga de responsabilidade que carrega o ato de assinatura de um documento deste porte, é justo, lógico e prudente que todo o agente público tome as cautelas necessárias para que todas as pendências sejam sanadas, antes de assumir uma posição que possa levá-lo ao comprometimento, posteriormente, diante da Justiça, do Tribunal de Contas ou mesmo dos Órgãos de Controle Interno, afinal a obrigatoriedade da aposição da assinatura é, justamente, para legitimar o ato e atribuir responsabilidades aos seus executores.

Tanto é assim que o próprio texto de lei é claro, nesta situação, ao definir que devem ser assinados os atos administrativo ***“e legais”***, onde, por interpretação gramatical, a conjunção “e” torna-se uma partícula aditiva obrigatória para que se cumpra o ato derivado das atribuições do Secretário.

A própria Constituição Federal é cristalina ao afirmar que, ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei. Ora, ninguém será obrigado a assinar um documento, onde estejam registrados atos com os quais não concorde, onde estejam expressos atos ilegais ou irregulares, e quando o ordenamento assim o exigir, deverá permitir que se aponham ressalvas que resguardem a opinião e o direito de manifestação do autor contrária ao ato executado.

Assim sendo, nada poderá ser feito se o autor se negar a assinar um documento com o qual não esteja de acordo, podendo, tão somente, ser-lhe requisitada a motivação que o leva a negativa. Tratando-se de atos administrativos, cuja atribuição é dar validade aos atos praticados no interior da Administração, através do deferimento ou indeferimento de direitos, estes devem ser praticados com base na ordem legal, demonstrando-se o porquê da negativa, permitindo, sempre, a ampla defesa e o contraditório dos interessados.

Outrossim, pelas diligências realizadas por esta Controladoria, verifica-se fortes indícios da prática de atos que vão além das simples relação de chefia e subordinação, beirando o assédio moral, como são os casos relatados nos depoimentos supra, fatos estes que devem ser apurados, através de processo administrativo, no interior da Câmara de Vereadores, visando garantir a transparência, a moralidade e a dignidade dos servidores daquela Casa, no exercício das suas funções.

Questão 3 - *“Com relação a redação do artigo 31 e seus incisos VI e VI temos entendimento que os mesmos limitam as funções do Presidente que age na administração do poder, ficando condicionado a decisão da mesa que certamente será contrária a sua frente aos fatos que acompanhamos na imprensa. O que postulamos orientação a fim de sanar essa questão.”*

O Regimento Interno é um conjunto de regras que disciplina todas as atividades internas da Câmara. É documento essencial, imprescindível ao seu funcionamento. E a lei interna definidora das atribuições dos órgãos da Câmara, do Processo Legislativo, da tramitação dos documentos sujeitos à apreciação da Casa.

O Plenário é formado pelos vereadores e é o órgão máximo do Poder Legislativo Municipal. Suas decisões são quase sempre tomadas por maioria. As comissões são formadas por números ímpares. O principal motivo de uma composição impar nos órgãos colegiados, como é o caso da Mesa Diretora, é que havendo a negativa, justificada, de um dos membros em acordar com os demais, prevalece a maioria de votos. Tal processo se chama Democracia.

No questionamento supra o Vereador Sérgio Moreira argumenta que a Mesa Diretora “limita as funções do Presidente”, baseado no artigo 31:

“Art. 31. Compete ainda ao Presidente:

...

VI - Executar os atos administrativos e legais relativos ao funcionamento da Câmara, conforme decisão da Mesa;

VII - Assinar contrato de qualquer natureza, com a aprovação prévia da Mesa;”

Primeiramente, cabe transcrever o disposto no capítulo VI do Regimento Interno da Câmara:

“CAPÍTULO VI
DOS ÓRGÃOS DA CÂMARA MUNICIPAL

Art. 19. São órgãos da Câmara Municipal:

...

II - A Mesa Diretora;

...

Art. 21. A Mesa Diretora é o colegiado de vereadores **encarregado da gestão administrativa da Câmara Municipal**, eleita e constituída na forma deste regimento.

...

**SEÇÃO III
DAS ATRIBUIÇÕES DA MESA**

Art. 26. À Mesa Diretora compete, **dentre outras atribuições estabelecidas neste Regimento, a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara, especialmente...**

Antes de mais nada, é preciso uma digressão, para o perfeito entendimento da função de vereança. A palavra vereador vem do verbo verear, que significa a pessoa que vereia, ou seja, **aquele que tem incumbência de zelar pelo bem-estar dos municípios**. A atividade do Vereador, no entanto, está limitada por regras de Direito, no caso sob análise o Regimento Interno da Câmara.

Outrossim, o Regimento Interno deve estar amparado na Lei Orgânica Municipal. As funções da Câmara de Vereadores são aquelas estabelecidas na Lei Orgânica do Município. Ali estão claramente definidas as funções e a Câmara de Vereadores não pode de maneira alguma se desviar de suas atribuições legais, sob pena de cometer ilegalidades.

As regras para o cumprimento de suas funções são aquelas que estão estabelecidas no seu Regimento Interno. O Setor Administrativo da Câmara de Vereadores oferece suporte para as atividades constitucionais dos Vereadores, desde o atendimento aos cidadãos que procuram os Vereadores até a elaboração de projetos de lei complexos nas mais diversas áreas temáticas da administração pública.

Conforme dispõe o artigo 26, do respectivo Regimento, compete à Mesa Diretora a direção dos serviços administrativos, os quais são elencados nos seus parágrafos, de forma exemplificativa, já que sua enumeração começa com o termo “especialmente”, como é possível verificar.

Quanto à existência da Mesa Diretora, assim dispõe, também, a Lei Orgânica Municipal:

“CAPÍTULO IV
Do Poder Legislativo
SEÇÃO I
disposições Gerais

Art. 63. O Poder Legislativo é exercido pela Câmara de Vereadores.

...

Art. 65.

...

§ 2º *No primeiro ano de cada legislatura, a Câmara Municipal reunir-se-á, no dia primeiro de janeiro para dar posse aos Vereadores, Prefeito e Vice-Prefeito, bem como eleger sua Mesa, a Comissão Representativa, entrando, após, em recesso.*

§ 3º *No último dia de cada Sessão Legislativa ordinária, exceto a penúltima da Legislatura será eleita a Mesa, cujo mandato será de doze meses, contados de 01 de janeiro até 31 de dezembro.*

...

Art. 67.

...

§ 1º **As atribuições dos membros da Mesa serão expressas no Regimento Interno da Câmara Municipal;**

...

Art. 73. *É de competência exclusiva da Câmara Municipal:*

I - eleger sua Mesa, elaborar seu Regimento Interno e dispor sobre sua organização e polícia;

...

Art 77.

...

§ 2º *Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara, por voto secreto e a maioria absoluta, mediante provocação da Mesa ou de partido político representado na Casa, assegurada a ampla defesa.*

§ 3º *Nos casos previstos nos incisos III e IV a perda será declarada pela Mesa da Casa, de ofício ou mediante convocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado na Câmara Municipal, assegurada ampla defesa."*

Pelo texto legal, é possível verificar, claramente que a existência da Mesa Diretora está prevista na Lei Orgânica Municipal, e sua função e atribuições são regulamentadas no Regimento Interno, cujo Presidente da Câmara de Vereadores será o mesmo Presidente da Mesa Diretora, com mandato uma legislatura (um ano).

"Art. 8º. Na última sessão ordinária de cada ano, exceto no último ano da legislatura, serão eleitas a Mesa Diretora e as Comissões Permanentes, para exercício na sessão legislativa seguinte;

§ 1º. O exercício dos cargos dos membros da Mesa Diretora e das Comissões Permanentes terão a duração correspondente à sessão legislativa".

Desta forma, torna-se claro e evidente que o papel da Mesa Diretora é justamente o de buscar um consenso dos seus membros, os quais são eleitos pela maioria dos vereadores da Casa. Havendo dissensão, a proposta discutida resolve-se por maioria de votos. Esta é a finalidade principal da existência da Mesa Diretora, de outra forma não haveria necessidade de um colegiado, bastando a existência única do Presidente, onde sua opinião seria ditada e obedecida pelos demais vereadores.

Tal fato é perfeitamente lógico, ao se analisar o prazo de permanência de cada legislatura, onde há a alternância da Mesa e da Presidência, cujos atos, se praticados arbitrariamente ou abusivamente, poderiam trazer prejuízos insanáveis aos posteriores ocupantes da cadeira.

Assim sendo, é bastante clara e democrática a redação dos dispositivos legais, atribuindo competência para a Mesa Diretora de dirigir os serviços administrativos e dos trabalhos legislativos, cabendo ao Presidente compor a Mesa, acatando as decisões do colegiado, derivadas da maioria dos votos, nada havendo de ilegal ou inconstitucional nos dispositivos.

No prosseguimento das diligências, levadas a cabo por esta Controladoria, foram ouvidos o Vereador Germano, quando estava no desempenho interino da Presidência da Câmara de Vereadores, e a Procuradora Valéria Argiles, tendo sido registradas as seguintes declarações:

Vereador Germano:

“...no dia 14/01/11 assumiu a Presidência da Câmara, haja vista o Vereador Sérgio Moreira ter se licenciado para deslocamento a cidade de Porto Alegre. Que convocou a referida reunião da Mesa, estando presentes o Diretor Jobahyr Alves Vares; a Vice-Presidente, Ver. Carine Frassoni; a Procuradora Jurídica, Dra. Valéria Argiles; e a servidora Elaine da Luz. Que, durante a reunião, solicitou várias vezes a orientação da Procuradora quanto à legalidade do ato, tendo recebido a orientação de que o procedimento no preenchimento da ata estava correto, haja vista que o Presidente se encontrava licenciado. Perguntado se, em algum momento, a Procuradora foi induzida a assinatura da ata, sem que tivesse oportunidade de manifestação, respondeu que a Procuradora foi chamada para prestar orientação jurídica, estando presente à reunião, tendo sido chamada, inclusive, antes da redação da ata a fim de esclarecer quanto à legalidade do registro. Afirma o Vereador Germano, que, antes da redação, reafirmou à Procuradora a necessidade de sua presença pela confiança que depositava na mesma.”

Do exposto, verificou-se que os atos praticados pelo Presidente Substituto, Vereador Germano, segundo documentação juntada, bem como declarações dos servidores e edis, presentes à reunião que originou a ata do dia 14 de janeiro de 2011, foram amparadas na legalidade e na orientação da Procuradora Valéria Argiles.

Outrossim, verificou-se que, controvertidamente, a Procuradora Valéria nega ter fornecido qualquer tipo de orientação técnica aos membros da Mesa Diretora, na reunião e elaboração da ata, originada no dia 14 de janeiro de 2011, tendo sido chamada, conforme declaração própria, apenas para ouvir a leitura do documento, tendo assinado este, somente como testemunha:

“Perguntado à Declarante se é verdade que quando da reunião da Mesa Diretora, no dia 14 de janeiro, de 2011, somente teria sido chamada para presenciar a assinatura da ata, após a confecção do documento, como mera espectadora, respondeu que sim, e que ainda foi chamada pelo Diretor Geral, Sr. Jobahyr, ao final da reunião, que chegou na Sala quando a servidora Elaine estava terminando de redigir a ata, logo após a servidora leu, momento em que testemunhou a leitura, logo após assinou o documento. Perguntada se em algum momento a Declarante foi consultada sobre a legalidade dos atos que estavam registrados no documento da ata, respondeu que não, que todos os questionamentos são por escrito e documentos em que se manifesta, o faz por escrito...”

“Perguntada se em algum momento foi solicitada sua orientação sobre os registros que constavam da ata, tais como procedimentos de convocação da reunião, ato de assunção do Vice-presidente, atos de exoneração de servidores pela

Mesa Diretora, respondeu que não. Perguntada se o Presidente, em exercício da Mesa Diretora, Vereador Germano, em algum momento, referiu que a Declarante estava sendo chamada para orientá-lo nas decisões que ali estavam sendo tomadas, por ser pessoa de sua confiança, respondeu que não.”

Tais fatos assumem relevância, principalmente quando o Presidente Sergio Moreira se apresenta à esta Controladoria, informando de que está sendo orientado pela Procuradora Valéria, no dia 21/01/2011, sobre a existência de ilegalidades nos atos praticados pela Mesa Diretora, os quais originaram a expedição de dois Decretos de nulidades tanto da convocação da Mesa, quanto das exonerações realizadas em virtude das deliberações decorrentes daquela reunião.

A Procuradora, nas suas declarações à Controladoria, registra seu posicionamento, diferentemente do que teria sido orientado à Mesa Diretora, conforme declarações do Vereador Germano, levando a depreender que haveria orientações diversas para as Presidências sobre o mesmo fato:

“Perguntada se, após a chegada do Vereador Sergio Moreira, quando da decisão deste em “anular” os atos da Mesa Diretora, solicitou a orientação da Declarante, respondeu que o Presidente lhe disse que “na sua visão, entendia serem nulos os atos praticados pela Mesa: uma pela ausência de convocação, por não ter conhecimento da pauta da reunião; e porque ele não estava licenciado”. Que o Presidente, após, disse que faria um decreto legislativo anulando a convocação e os demais atos, que apenas solicitou a fundamentação legal do Decreto. Perguntada sobre se tem conhecimento de quem é o responsável pela redação do Decreto que anulou os atos da Mesa Diretora, respondeu que “redigir não significa fazer”, que apenas fundamentou a justificativa no Art. 37 da CF, e a Súmula 473 do STF. Perguntada sobre a redação do Regimento Interno que estabelece a obrigatoriedade do Presidente de “Executar os atos administrativos e legais relativos ao funcionamento da Câmara, conforme decisão da Mesa”, qual o entendimento da Declarante, respondeu que entende que, a princípio, deve, o Presidente, consultar a Mesa sobre alguns atos. Que isso não significa, no entendimento da Declarante, que deva aceitar, sempre, todas as decisões, pois, hoje, a Mesa é formada de três membros, e o Presidente, em alguns casos, certamente, será voto vencido, cabendo ao Presidente a decisão.”

Ato contínuo, foi solicitado pelo Vereador Germano Parecer desta Controladoria sobre os seguinte questionamentos:

Questão 1 - *“As reuniões da Mesa Diretora, obrigatoriamente, devem ser precedidas de Convocação por escrito? Caso afirmativo, com qual antecedência deve ser feita a Convocação?”*

Dispõe o Regimento Interno da Câmara de Vereadores:

*“Art. 27. Os membros da Mesa Diretora reunir-se-ão, **no mínimo, quinzenalmente**, a fim de deliberar, por maioria de votos, **sobre assuntos de sua competência, assinando e fazendo publicar os respectivos atos e decisões.***

...

Art. 31. Compete ainda ao Presidente:

*I - **Convocar e Presidir as reuniões da Mesa;**”*

A presente questão deverá se prender especificamente ao texto de lei. Inicialmente a competência para convocação da Mesa Diretora é do Presidente em exercício, o qual irá presidir a seção. Também cabe ressaltar que as reuniões serão realizadas “no mínimo” quinzenalmente, ou seja, poderão ser realizadas tantas vezes quanto comportarem os dias do mês, mas **no mínimo duas vezes ao mês**.

O que merece ser considerado é o fato da forma de convocação e a antecedência com que devem ser feitas as convocações, atos estes que não foram contemplados na regulamentação do Regimento Interno, cabendo à Câmara Municipal estabelecer tais procedimentos internamente. Merece ser considerado, no entanto o Princípio Administrativo da Formalidade, no qual ato administrativo para ter validade deverá atender ao requisito da forma, ou seja, forma é a maneira pela qual o ato se apresenta, revela sua existência. A princípio, deve ser escrito. Esse modo é de suma importância, uma vez que surge como garantia contra arbitrariedades do administrador, contra um eventual abuso de poder.

O requisito vem como sendo o revestimento exteriorizador, imprescindível à sua perfeição como ato administrativo, motivo pelo qual esta Assessoria Jurídica orienta para que todas as formas de convocação sejam realizadas por escrito, com antecedência razoável, permitindo que todos os membros do colegiado possam tomar conhecimento e estarem presentes às reuniões. Esta razoabilidade será aquela determinada pelos assuntos a serem tratados, podendo ser estipulada, a antecedência, em minutos, horas ou dias, dependendo da urgência a ser considerada pelo Presidente em exercício, nunca ultrapassando o prazo legal de ser, “*no mínimo, quinzenalmente*.”

Questão 2 - “*Das convocações para as reuniões da Mesa Diretora é imprescindível que dela conste a PAUTA (Ordem do Dia)? Ou pode a Mesa Diretora, independentemente de prévia pauta, deliberar, por maioria, sobre qualquer assunto de sua competência?*”

Mais uma vez, devemos nos prender a letra da lei. Conforme define o Regimento interno o que vem a ser pauta:

“Art. 49 - *Compete ao Presidente de Comissão:*

...

*V - dar conhecimento prévio da pauta **das reuniões aos membros da Comissão e às lideranças;***

...

SEÇÃO I DA PAUTA

*Art. 134 - Pauta é o período em que as proposições, após despachadas, **permanecem à disposição dos vereadores, para conhecimento e apresentação de emendas, conforme as normas deste Regimento.***

§ único. As proposições despachadas para inclusão na pauta, serão relacionadas e anunciadas na sessão subsequente, iniciando-se aí a contagem do prazo.”

Verifica-se, pelas disposições legais, em todo o texto do Regimento Interno, que a Pauta tem por finalidade atender aos membros das Comissões, para estudo e deliberação em sessões.

No que tange às reuniões da Mesa Diretora, o legislador quis, de outra forma, não engessar os temas a serem discutidos, até mesmo porque não se tratam dos mesmos assuntos tratados pelas Comissões, já que as atribuições da Mesa são restritas à direção administrativa da Casa e direção dos trabalhos legislativos. Sendo assim, não incluiu a restrição prevista no artigo 49, mas, deliberadamente, estabeleceu, de forma expressa, que a Mesa Diretora reunir-se-á, periodicamente, a fim de deliberar, de forma genérica, por maioria de votos, **sobre quaisquer assuntos de sua competência, não sendo necessário definir Pauta.** Tanto é assim que os assuntos tratados pela Mesa não comportam “emendas” pelos demais Vereadores, mas, após deliberação, publicação dos respectivos atos e decisões pela Mesa Diretora (Art.27).

Questão 3 - *“Considerando que a Mesa Diretora é composta por um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário, indaga-se sobre a regularidade da reunião convocada quando um dos seus integrantes estiver ausente? Pergunta-se, também, sobre a obrigatoriedade da Convocação do membro da Mesa que se encontrar eventualmente licenciado por motivo de viagem, com diária?”*

A questão deve ser analisada em partes, no que diz respeito à composição da Mesa Diretora e as eventuais “ausências” e “vacância”.

O Regimento Interno é claro, no artigo 23, § 1º, no que tange à **vacância** (ausência definitiva) **de um dos membros**, caso em que devera ser realizada nova eleição na primeira sessão subsequente, ou em sessão extraordinária para este fim, especialmente, convocada.

Já nos demais parágrafos, do artigo 23, do Regimento Interno, refere-se, exclusivamente, a ausências temporárias ou definitivas, da totalidade dos membros da Mesa Diretora, o que não vem ao caso sob análise.

Outrossim, nas demais ausências a substituição se dará da seguinte forma:

- Faltando o Presidente:

“Art. 37. Obedecida a ordem de sucessão estabelecida neste regimento, o Vice-Presidente substituirá o Presidente em suas ausências, impedimentos ou licenças.

§ único. O Presidente que se afastar da sede do Município, após a comunicação oficial, transmitirá o cargo ao Vice-Presidente, registrando-se tal ato em livro próprio.”

- Faltando o Vice-presidente:

“Art. 39 - Compete ainda ao Secretário substituir o Vice-Presidente em suas ausências, impedimentos ou licenças, quando no exercício da Presidência.”

- Faltando o Secretário:

“Art. 41 - Na ausência do Secretário, o Presidente convidará qualquer Vereador a desempenhar, no momento da sessão, as respectivas funções.”

Desta forma, a regularidade da reunião será observada, quando for obedecida a ordem acima, na eventual **falta** de um dos membros da Mesa Diretora, ficando fora de cogitação a convocação de qualquer dos membros que se encontre licenciado, na forma do Regimento Interno, haja vista que, licenciado, o agente público está afastado do desempenho de suas funções.

É importante ressaltar, neste momento, que, na falta do Presidente, a substituição se dá pelo Vice-presidente (Art.37), conforme dispõe o Regimento, bem como, **estando presente** o Secretário, este assumirá, cumulativamente, os cargos de Vice-presidente (Art.39) e Secretário (Art.41), haja vista que somente há obrigatoriedade de convocação de outro Vereador, para compor a Mesa Diretora, em sessão e na “ausência do Secretário”.

Para o Presidente:

*“Art. 29. O Presidente deverá **necessariamente, licenciar-se**, na forma regimental, quando estiver fora do Município e não estiver em representação externa da Câmara, ou no exercício do cargo de Prefeito;”*

Desta forma só existem duas situações para o Presidente Sérgio Moreira, quando estava em Porto Alegre, com percepção de diárias:

I – Estava em representação externa, com a devida percepção de diárias, e neste caso a substituição pelo Vereador Germano, Vice- presidente da Casa, foi legítima e legal, não havendo nenhuma irregularidade no ato do Vereador Sérgio Moreira;

II – Estava de licença, e neste caso não poderia receber diárias sob pena de estar contrariando o Regimento Interno, a LRF e a Lei de Improbidade Administrativa, passível de apontamento pelo TCE-RS e por esta Controladoria, haja vista que o Presidente não se enquadra no artigo 250, pois **somente é aplicável este dispositivo aos vereadores** que estão em representação da Câmara, já que o Vereador ocupante do cargo de Presidente, quando em representação da Câmara não fica licenciado (Art.29).

Para os demais Vereadores, ai incluídos o Vice-presidente e o Secretário:

*“Art. 248. São deveres do Vereador, **além dos constantes no Código de Ética Parlamentar**:*

...

*V - **comunicar sua ausência**, quando tiver motivo justo para deixar de comparecer às sessões plenárias ou às reuniões das Comissões;*

...

*Art. 249. O Vereador que **descumprir os deveres inerentes ao seu mandato ou praticar ato que afete sua dignidade, estará sujeito ao processo e às medidas disciplinares previstas neste Regimento e na legislação específica.***

...

CAPÍTULO II DAS LICENÇAS

*Art. 250. **Caberá licença ao vereador(a) nos seguintes casos:***

...

*VI - **para representar, externamente à Câmara;***

...

§ 4º. No caso do inciso VI, será necessária a aprovação do Plenário, quando o Vereador representar externamente à Câmara, com ônus para o erário público;”

Mais uma vez a legislação é clara sobre to tema questionado, ao definir que, em se tratando do Presidente da Mesa, se este não estiver em representação externa, mas estiver afastado do Município somente lhe caberá a licença. De outra forma não haverá como ter-lhe concedidas as diárias, sob pena de apontamentos pelo TCE-RS. Em qualquer caso, estando licenciado ou em representação externa, será substituído pelo

Vice-presidente, o qual **ficará investido na plenitude das funções do Presidente**, não sendo necessária a convocação ao Presidente em representação externa.

No caso dos demais Vereadores, incluídos o Vice-presidente e o Secretário da Mesa Diretora, estarão estes submetidos ao disposto no artigo 250, única maneira de um vereador se encontrar em viagem com percepção de diárias, caso em que, sendo membro da Mesa Diretora, por se encontrar de licença, será substituído segundo a ordem dos artigos 39 e 41 do Regimento Interno. Em qualquer dos casos mencionados a convocação deverá ser endereçada ao substituto legal, que estiver no desempenho das respectivas funções.

Questão 4 - “*Quanto à competência do Presidente da Mesa, questiona-se ainda? Tem o Senhor Presidente competência para assinar atos administrativos, como contratos de qualquer natureza; ou legais, como edição de decretos legislativos, portarias, ordens de serviço, sem que haja a expressa anuência da Mesa Diretora ou da Secretária, conforme o caso;*”

As atribuições mencionadas no questionamento supra, necessitam, obrigatoriamente, da “expressa anuência da Mesa Diretora ou da Secretária”, nos termos do artigo 26 do Regimento Interno:

“SEÇÃO III DAS ATRIBUIÇÕES DA MESA

Art. 26. À Mesa Diretora compete, dentre outras atribuições estabelecidas neste Regimento, a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara, especialmente:

...

§ 2º. Quanto à área administrativa:

...

IV - deliberar sobre todos os atos que digam respeito a procedimentos previstos no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais em relação aos servidores da Câmara;

V - fazer publicar leis, resoluções e decretos legislativos promulgados, bem como, atos administrativos que digam respeito a licitações, contratações de serviços, obras, compras e alienações, observado o Art. 27 da Lei Orgânica do Município;

VI - determinar a abertura de sindicâncias e inquéritos administrativos.”

Cabem, outrossim, ao Presidente as seguintes atribuições:

“Art. 31. Compete ainda ao Presidente:

...

VI - Executar os atos administrativos e legais relativos ao funcionamento da Câmara, conforme decisão da Mesa;

VII - Assinar contrato de qualquer natureza, com a aprovação prévia da Mesa;”

Assim sendo, tem sim, o Senhor Presidente, competência para assinar atos administrativos, como contratos de qualquer natureza, **porém submetido à aprovação prévia da Mesa Diretora**, sem a qual o contrato estará NULO de pleno direito, por faltar requisito indispensável exigido pela lei.

Quanto aos atos normativos, como edição de decretos legislativos, portarias, ordens de serviço, no que diz respeito aos atos administrativos e legais, cabe ao Presidente, tão somente, executá-los. Nesta situação o inciso sexto do artigo 31 é **taxativo**, “**conforme decisão da Mesa**, não deixando qualquer discricionariedade para o Presidente. Os atos administrativos, relacionados ao funcionamento da Câmara de Vereadores serão decididos pela maioria de votos da Mesa Diretora e executados, obrigatoriamente, pelo Presidente.

Utilizando-nos dos questionamentos finais, feitos pelo Vice-presidente da Mesa, Vereador Germano, **MANIFESTAMO-NOS, portanto:**

Questão 5 , a -

“Possui legalidade e plena eficácia as decisões constantes da Ata nº 002, da reunião da Mesa, ocorrida dia 14 de janeiro último?”

Diante da documentação levantada por esta Controladoria, dentre atas, convocações, comprovantes de diárias e demais documentos, juntados aos autos, não se evidenciou qualquer irregularidade ou ilegalidade nos atos ali registrados, à exceção dos desvios de função, diligenciados junto ao Departamento de Pessoal, no que diz respeito ao Assessor de Imprensa, o qual se encontrava lotado na Secretaria, fato este que foi sanado com a exoneração do referido servidor, na reunião referida.

Outrossim, ainda permanece a necessidade de apontamento por esta Controladoria, pelo desvio de função do Assessor Técnico da Contabilidade, que não desempenha as atribuições junto ao Setor de Contabilidade, apontamento este que será encaminhado em documento próprio, ficando, desde já, alertada essa Casa Legislativa, da irregularidade.

Ainda fica o alerta a essa Casa, diante dos fatos evidenciados na presente manifestação, da existência de dois cargos em comissão de Procuradores, ambos ocupados, sendo que há um cargo de Procurador efetivo vago, necessitando, obrigatoriamente, da realização de concurso para seu provimento.

Nos manifestamos, pela existência de embasamento legal que ampara os atos praticados pela Mesa Diretora, constantes da Ata nº 002, de 14 de janeiro de 2011;

Quanto à consulta apresentada, no questionamento número 5, “b”:

“Qual o amparo legal dos Decretos Legislativos nº 3660 e 3661, ambos de 17/01/2011, assinados unicamente pelo Senhor Presidente, isto é, sem anuência da Mesa Diretora? Tem eles validade?”

A resposta é pela INEXISTÊNCIA de amparo legal que permita a promulgação e publicação dos Decretos 3.660 e 3.661, de 17/01/2011, sendo ambos NULOS de pleno direito, haja vista serem contrários à previsão legal, ferindo de morte o disposto no Regimento Interno dessa Casa, o qual dispõe que o Presidente deve “executar os atos administrativos e legais relativos ao funcionamento da Câmara, conforme decisão da Mesa Diretora”, tratando-se, portanto, de atos normativos arbitrários e contrários aos Princípios Democráticos de Direito, sem qualquer validade, haja vista não preencherem os requisitos legais de existência.

Desta forma, os referidos Decretos não possuem amparo legal, e, por serem NULOS, são desprovidos de efeitos, haja vista que contrariam atos, juridicamente perfeitos, praticados pela Mesa Diretora, órgão legítimo e corretamente composto, conforme legislação vigente, permanecendo quaisquer atos de exoneração e nomeação, desde que baseados no Estatuto dos Servidores Municipais, praticados na esfera de funcionamento administrativo da Câmara de Vereadores.

Por fim, em resposta ao último questionamento:

“Em tal hipóteses, no entendimento dessa Controladoria, qual seria o procedimento recomendado a ser adotado pela Mesa Diretora?”

Diante dos vários temas trazidos à análise desta Controladoria, nos manifestamos pela observância dos preceitos do Regimento Interno e do Código de Ética Parlamentar, especificamente no que diz respeito a efetiva legalidade dos atos praticados pela Mesa Diretora, no fato sob estudo; pela nulidade dos Decretos 3.660 e 3.661/2011, haja vista serem eivados de ilegalidade expressa; pela tomada de providências em relação aos desvios de função que não foram solucionados na reunião que originou a ata 002/2011; pela realização de concurso público para o cargo de Procurador Jurídico da Câmara; pela apuração, através de Processo Administrativo, dos atos mencionados, cujos indícios são fortes da existência de “assédio moral” em relação aos servidores, ressaltando, desde já que não foram analisados quaisquer atos de gestão orçamentária e financeira, ficando estritamente dentro dos questionamentos trazidos a esta Assessoria.

É o parecer, s. m. j.

Controle Interno, em Sant’Ana do Livramento, dd de mmmm de aaaa.

Nome do Auditor – CR.../RS nn.nnn
UCCI - TCI – Matr. F- nn.nnn
Chefe da UCCI