

PROCESSO Nº:	@RLA 18/00980555
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Curitibanos
RESPONSÁVEL:	José Antônio Guidi
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Curitibanos Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DAP
ASSUNTO:	Auditoria in loco relativa a atos de pessoal na Prefeitura Municipal de Curitibanos.
RELATOR:	José Nei Alberton Ascari
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1- DAP/CAPE I/DIV1
PROPOSTA DE VOTO:	GAC/JNA - 1298/2019

AUDITORIA. ATOS DE PESSOAL. PREFEITURA MUNICIPAL. ATOS IRREGULARES. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

I. INTRODUÇÃO

Cuida-se de Auditoria de Regularidade realizada na Prefeitura Municipal de Curitibanos, objetivando verificar *in loco* itens relativos à remuneração, cargos de provimento efetivo, comissionados, cessão de servidores, contratação por tempo determinado, controle de frequência e reavaliação das aposentadorias por invalidez, com abrangência ao período de 1º/01/2017 até 26/10/2018.

Os achados de auditoria foram descritos no **Relatório de Audiência n. 7432/2018 (fls. 124-148)**, elaborado pela Diretoria de Controle de Atos de Pessoal, e foram levados ao contraditório do gestor responsável, Sr. José Antonio Guidi, Prefeito Municipal de Curitibanos (fl. 149).

Expedido o Ofício de fl. 150, o responsável colacionou aos autos manifestação de fls. 153-251 e peça complementar às fls. 257-259, as quais foram devidamente analisadas pela área técnica por meio do **Relatório de Instrução nº 1952/2019 (fls. 260-296)**, que concluiu no seguinte sentido:

3.1. CONHECER do Relatório Técnico DAP n. 1952/2019, decorrente de auditoria in loco realizada na Prefeitura Municipal de Curitiba, com o intuito de verificar a legalidade dos atos de pessoal relativos à remuneração, cargos de provimento efetivo, comissionados, cessão de servidores, contratação por tempo determinado, controle de frequência e reavaliação das aposentadorias por invalidez, com abrangência ao período de 1º/01/2017 até 26/10/2018;

3.2. CONSIDERAR IRREGULAR, com fundamento no art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar nº 202/2000:

3.2.1. O pagamento de abono produtividade pela Prefeitura Municipal a servidores que não possuíam tal direito previsto em regulamento, em face da inexistência de comprovação do cumprimento da jornada de trabalho, em desacordo ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 72-B da Lei Complementar Municipal nº 26/2002, e ao Decreto nº 4846/2017 (item 2.1 deste relatório);

3.2.2. A contratação de servidores admitidos temporariamente para as funções de Professor em situações não evidenciadas como excepcionais, propiciando burla ao instituto do concurso público, em descumprimento ao previsto no art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal, art. 36, da Lei Municipal nº 192/2017 e Prejulgado 2003 do TCE/SC (item 2.2 deste relatório);

3.2.3. A dispensa do registro de frequência dos servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Advogado e dos cargos comissionados de Assessor de Comunicação e Imprensa e Assessor Jurídico sem a indicação de que desempenhassem atividades que justificassem a dispensa do controle de ponto convencional, com a consequente implementação de mecanismo alternativo, propiciando o pagamento de remuneração a servidores sem a devida comprovação do cumprimento da jornada e da execução das suas tarefas, em desacordo ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 73-B da Lei Complementar (Municipal) nº 26/2002; §2º do art. 1º do Decreto (Municipal) nº 4846/2017; art. 12 da Portaria nº 412/2015; e arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 4320/1964 (item 2.4 deste relatório);

3.2.4. a Cessão de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo à Justiça Eleitoral, de forma ininterrupta, em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal; arts. 2º e 3º da Lei Federal n. 6.999/1982 e Prejulgados 1009, 1056 e 1364 do TCE-SC;

3.3. APLICAR MULTA, na forma do disposto no art. 70, incisos II, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, e art. 109, II e VII, do Regimento Interno, ao Sr. José Antônio Guidi, Prefeito Municipal de Curitiba de 1º/01/2013 até a data da auditoria (26/10/2018), CPF nº 352.219.259-15, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, para comprovar a este Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, sem o que fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos art. 43, inciso II, e 71 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, com relação às irregularidades constantes dos itens 3.2.1, 3.2.2, e 3.2.3 (no tocante aos cargos comissionados) e 3.2.4 desta conclusão;

3.4. CONCEDER À PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBANOS, na pessoa do Prefeito Municipal, o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta deliberação no DOTC-e, com fulcro no art. 24º, § 1º da Resolução nº TC-122/2015, para que apresente a esta Corte de Contas Plano de Ação, com a identificação dos responsáveis por ação, estabelecendo prazos razoáveis para o cumprimento das seguintes determinações:

3.4.1. Realização de levantamento do déficit de professores no magistério municipal (item 2.2 deste relatório);

3.4.2. Readequação de seu quadro funcional, especificamente da área de magistério, inclusive com a criação de cargos efetivos por lei, se necessário, em composição adequada à demanda permanente da população, com consequente realização de concurso público para provimento desses cargos, se for o caso, em obediência ao art. 37 da Constituição Federal, incisos II e IX, bem como arts. 7º e 8º, e item 18.1 do Anexo, da Lei Federal n. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação) e Lei (municipal) n. 5.494/2015 (Plano Municipal de Educação) (item 2.2 deste relatório);

3.5. DETERMINAR À PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBANOS, na pessoa do Prefeito Municipal, que comprove a esta Corte de Contas, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias:

3.5.1. a regulamentação da aferição do controle da jornada de trabalho dos servidores da área jurídica da Prefeitura Municipal, cotejando-se a necessidade do serviço, a sua carga horária legal e a verificação da produtividade dos servidores, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal (princípios da eficiência e moralidade administrativa) e arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 4320/1964 (item 2.4 deste relatório);

3.5.2. o retorno da servidora em exercício de função na Justiça Eleitoral, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal; arts. 2º e 3º da Lei Federal n. 6.999/1982 e Prejulgados 1009, 1056 e 1364 do TCE-SC (item 2.5 deste relatório);

3.6. RECOMENDAR À PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBANOS QUE:

3.6.1. não efetue pagamento do abono produtividade a servidores que não tenham a jornada de trabalho comprovada mediante controle de frequência, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 72-B da Lei Complementar Municipal nº 26/2002, e ao Decreto nº 4846/2017 (item 2.1 deste relatório);

3.6.2. restrinja as contratações temporárias relativas às funções de Professor somente às hipóteses excepcionais descritas em lei, propiciando observância ao instituto do concurso público, em cumprimento ao previsto no art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal, art. 36, da Lei Municipal nº 192/2017 e Prejulgado 2003 do TCE/SC (item 2.2 deste relatório);

3.7. ALERTAR A PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBANOS, na pessoa do Prefeito Municipal, da imprescindível tempestividade e diligência no

cumprimento das determinações exaradas por este Tribunal, sob pena de aplicação das sanções previstas no art. 70, inciso III e § 1º da Lei Complementar Estadual n. 202/2000;

3.8. DETERMINAR À DIRETORIA DE CONTROLE DE ATOS DE PESSOAL – DAP que monitore o cumprimento das determinações expedidas nesta decisão, mediante diligências e/ou inspeções in loco e, ao final dos prazos nela fixados, se manifeste pelo arquivamento dos autos quando cumprida a decisão ou pela adoção das providências necessárias, se for o caso, quando verificado o não cumprimento da decisão, submetendo os autos ao Relator para que decida quanto às medidas a serem adotadas;

3.9. DAR CIÊNCIA do Acórdão, do Relatório e do Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Relatório Técnico n. DAP – 1952/2019 ao responsável e à Prefeitura Municipal de Curitiba.

Na sequência, o Ministério Público de Contas exarou o **Parecer nº MPC/DRR/4151/2019 (fls. 297-306)**, ratificando a análise da diretoria técnica.

Vieram os autos conclusos.

É o relato.

II. DISCUSSÃO

Passo à análise dos achados da auditoria.

1. Pagamento de abono produtividade pela Prefeitura Municipal a servidores que não possuíam tal direito previsto em regulamento, em face da inexistência de comprovação do cumprimento da jornada de trabalho

Por ocasião da auditoria, a equipe técnica deste Tribunal constatou que a Prefeitura pagou abono de produtividade de forma irregular a servidores ocupantes do cargo de provimento efetivo de Advogado que não registram seu ponto eletrônico, totalizando o montante de R\$ 100,00 (cem reais), conforme segue:

QUADRO 01 – Servidores que perceberam abono produtividade em setembro de 2018 sem direito a tal percepção

Servidor	Cargo/Função exercida	Abono produtividade recebido irregularmente
Angelita Maria Batista Santos Vezaro	Advogado	R\$ 50,00
Heron Bini da Frota Junior	Advogado	R\$ 50,00
TOTAL		R\$ 100,00

Fonte: Documentos do Achado 2.1.1

Bem assim, anotou-se que a foi efetuado pagamento de abono produtividade em setembro de 2018 a 24 servidores (Quadro 02 – fls. 127), totalizando R\$ 774,99, em valor proporcional aos dias trabalhados no mês, em razão de licenças/faltas justificadas não contempladas pelo parágrafo único do art. 72-B da Lei Complementar Municipal nº 26/2002, que assim dispõe:

Art. 72-B Fica instituído o abono produtividade, de natureza indenizatória, a ser concedido ao servidor público municipal efetivo, bem como ao empregado público que, no período de 30 (trinta) dias apresentar 100% (cem por cento) de frequência comprovada no exercício de suas atribuições. (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2016) (Vide regulamentação dada pelo Decreto nº 4846/2017).

Parágrafo Único. Para os efeitos do "caput" deste artigo computar-se-á como ausência, a falta ao trabalho, ainda que justificada ou decorrente de licença de qualquer natureza, ressalvando-se apenas a ausência para atendimento a convocação da Justiça Eleitoral; o serviço ao tribunal do Júri e um dia para doação de sangue. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 131/2015)

Em sua defesa, o responsável esclareceu que o pagamento de produtividade aos servidores da Procuradoria Jurídica foi efetivado em virtude de entendimento do órgão de recursos humanos no sentido de que, embora tais servidores fossem dispensados da anotação da jornada de trabalho, cumpriram efetivamente a carga horária. Entretanto, diante dos apontamentos da auditoria, salientou que determinou a suspensão do pagamento a partir do mês de dezembro de 2018, ocasião em que foi cientificado do relatório técnico.

No que se refere aos demais servidores, informou que o período aquisitivo considerado para o pagamento do aludido abono é de 30 dias, contados do dia 19 ao dia 18 do mês seguinte. Dessa forma, esclareceu que o pagamento proporcional ocorreu em relação aos dias efetivamente trabalhados no período, considerando que as supostas “faltas” decorreram do gozo de férias, situação que pode ser confirmada por meio da tabela colacionada à fl. 167 do feito.

A DAP acolheu parcialmente os argumentos de defesa apresentados para considerar sanado o apontamento no tocante aos servidores listados no Quadro 02 supramencionado, haja vista que férias é um direito social constitucional, não podendo ser considerada falta ao trabalho.

Quanto aos servidores ocupantes do cargo efetivo de Advogado, a diretoria técnica entendeu que apesar o atestado de realização de jornada de trabalho efetuado pelo Setor de Recursos Humanos, a legislação que alicerça o pagamento do abono de produtividade é clara no

que tange ao requisito para o pagamento de tais valores, vinculando-o à comprovação do controle de frequência dos servidores, o que não foi verificado no caso em tela, já que tais servidores não registram o seu ponto.

Por esta razão, a DAP, acompanhada do Ministério Público de Contas, sugeriu em sua conclusão: i) a **aplicação de multa** ao Prefeito Municipal em razão da permanência da restrição (item 3.3 da conclusão do relatório); ii) a **determinação à Prefeitura Municipal de Curitiba** para que, no prazo de 180 dias, comprove a este Tribunal de Contas a regulamentação da aferição do controle da jornada de trabalho dos servidores da área jurídica da Prefeitura Municipal, cotejando a necessidade do serviço, a sua carga horária legal e a verificação da produtividade dos servidores, com respaldo no princípios constitucionais da eficiência e moralidade administrativa e nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4320/1964 (item 3.5.1 da conclusão); e, por fim, iii) a **recomendação** à unidade gestora a fim de que não efetue pagamento do abono produtividade a servidores que não tenham a jornada de trabalho comprovada mediante controle de frequência, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, do art. 72-B da Lei Complementar Municipal nº 26/2002 e ao Decreto nº 4846/2017.

Contudo, peço vênia para discordar do encaminhamento proposto. Primeiro, entendo que o caso não comporta a aplicação de multa pois, como se vê, a restrição em tela permanece tão somente no tocante aos 2 servidores que ocupam o cargo efetivo de Advogado, cujo pagamento em valor ínfimo (totalizando R\$ 100,00) foi respaldado em atestado de frequência emitido pelo setor de Recursos Humanos.

No tocante às demais providências sugeridas, como a proposição de determinação e recomendação acima mencionadas, tratarei no item 4 desta discussão que cuida especificadamente da restrição atinente à ausência de controle de jornada formal de servidores, inclusive aqueles ocupantes do cargo efetivo de Advogado.

2. Irregularidades na contratação de ACTs, tendo em vista o expressivo número de servidores admitidos temporariamente para a função de Professor.

Por ocasião da auditoria, a DAP anotou que havia expressivo número de professores contratados em caráter temporário (81 professores) em relação ao número de professores

ocupantes de cargos efetivos (216 professores), e que a contratação temporária não estaria sendo utilizada para situação excepcional e devidamente justificada, tendo em vista que as contratações são utilizadas para preencher necessidades permanentes no Sistema de Ensino e com justificativas genéricas para contratação, dentre os quais, para “preencher vaga, segundo professor, outros, aguardando a realização de concurso”.

Colacionou decisão do Supremo Tribunal de Federal, proferida em sede de repercussão geral, bem como Prejulgados desta Casa. Mencionou a situação do servidor Adriano Stedile de Souza, titular do cargo efetivo de Professor, e a consequente contratação em caráter temporário para sua substituição.

Analisando a defesa apresentada pelo responsável, a DAP registrou que, de fato, há expressa indicação dos motivos nos procedimentos para contratação temporária, prevalecendo substituições decorrentes de licenças médicas e readaptação, as quais encontram amparo na norma local No tocante ao servidor em licença para tratar de interesses particulares, nos contratos anexados à reposta, não se verificou contratação temporária para sua substituição, conforme afirmado pelo gestor, razão pela qual afastou a impropriedade.

Afirmou, ainda, que várias contratações decorrem de afastamentos para gozo de licença-prêmio e também em virtude do exercício de cargos comissionados de “Diretor” e “Coordenador” em escolas. Consignou, por outro lado, que tais afastamentos, assim como para os casos de licença saúde, licença prêmio, licença gestação etc. são previsíveis e permitem um planejamento por parte da municipalidade, o qual, se devidamente realizado, propiciaria que grande parte dos afastamentos fosse suprida por professores efetivos.

Salientou, por fim, que o Plano Nacional de Educação- PNE¹ estabelece meta de que 90% dos profissionais do magistério (docentes), no mínimo, sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados. Por sua vez, o Plano Municipal de Educação de Curitiba definiu a respectiva meta no percentual de 80% , sendo que na data da auditoria 27,27% (vinte e sete vírgula vinte e sete por cento) desses profissionais eram contratados temporariamente.

¹ Lei (Federal) n. 13.005, de 25 de junho de 2014.

Diante disso, a instrução técnica sugeriu que fosse determinado à unidade gestora que apresente a este Tribunal **Plano de Ação** com o objetivo de corrigir as irregularidades na contratação de servidores temporários para a função de professor, nos termos do art. 24, inciso I e § 1º, da Resolução nº TC-122/2015, entendimento este com o qual coaduno pelas razões apresentadas no relatório técnico e aqui destacadas, ratificadas que foram pelo Ministério Público de Contas. Entendo tratar-se de medida efetiva, ensejando o levantamento do déficit de cargos professores e as providências para sanar tal discrepância.

3. Servidor ocupante do cargo comissionado de Controlador Interno, desempenhando funções eminentemente técnicas, em desvirtuamento aos pressupostos de direção, chefia ou assessoramento inerente ao cargo comissionado.

Nas suas considerações, o responsável aduziu que o cargo de Controlador Interno foi criado pela Lei Complementar (municipal) nº 164/2016, que vinculou seu preenchimento, embora comissionado, a servidor efetivo, detentor de curso superior ou técnico ligado à área, o que atenderia às premissas estabelecidas no Prejulgado 1900.

Em consulta à legislação municipal, a área técnica constatou que o serviço de Controle Interno foi instituído no Município por meio da Lei Complementar nº 19/2001 que criou o cargo de Controlador Interno e estabeleceu que as respectivas atribuições e de seus auxiliares seriam definidas mediante Decreto. Inobstante tal observação, a redação atual do art. 2º do referido diploma deixa claro que a função de Controlador Interno necessariamente deve ser atribuída a servidor municipal efetivo, mediante designação para cargo comissionado ou atribuição de função gratificada, razão pela qual o apontamento deve ser considerado **sanado**.

4. Ausência de controle formal da jornada de trabalho de 4 (quatro) servidores.

A auditoria constatou que os servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Advogado e dos cargos comissionados de Assessor de Comunicação e Imprensa e Assessor Jurídico não registram sua jornada diária de trabalho, sem quaisquer outros instrumentos que possam aferir a realização de atividades laborais na estrutura da unidade gestora.

Anotou-se que no âmbito da Prefeitura Municipal foi editada a Portaria nº 412/2015, que disciplina normas para o registro de ponto, dispondo seu artigo 12 que “O registro de ponto é obrigatório a todos os servidores, com exceção do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e diretores e das funções que impossibilitem o registro regular, caso em que deverá ser autorizado pelo Secretário”. Contudo, *in casu*, não foi apresentada tal autorização.

Em sua defesa, o responsável afirmou que no tocante aos ocupantes de cargo em comissão, há entendimentos do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina relativos à inexistência de direito de percepção de adicional de serviço extraordinário, considerando a natureza de confiança e dedicação existentes. Além disso, no que diz respeito aos ocupantes do cargo de Advogado, suscitou que a Ordem dos Advogados do Brasil já manifestou entendimento, inclusive com envio de recomendações aos poderes públicos, no sentido da incompatibilidade do controle de frequência com a responsabilidade pessoal da função. Mencionou, inclusive, a existência da Súmula 09 editada pelo Conselho Federal da OAB estabelecendo que “o controle de ponto é incompatível com as atividades do Advogado Público, cuja atividade intelectual exige flexibilidade de horário”.

A equipe técnica desta Casa, com a anuência do Representante Ministerial, entendeu que as alegações trazidas não devem prosperar. Esclareceram que o fato de servidores comissionados não fazerem jus a adicional de serviço extraordinário não afasta o dever de cumprir e comprovar a respectiva jornada de trabalho. Outrossim, a própria normativa municipal prevê a possibilidade de que Secretários Municipais autorizem, em situações excepcionais, alternativa ao controle de jornada para servidores que desempenhem funções cujas peculiaridades impeçam o registro convencional de ponto. Quanto aos cargos de Assessor de Comunicação e Imprensa e Assessor Jurídico, aduziram que não se localizou qualquer justificativa nesse sentido ou utilização de controle alternativo.

Especialmente no tocante aos Advogados públicos, o relatório de reinstrução da DAP bem tratou da temática, aduzindo a existência de controvérsias quanto ao respectivo controle de frequência, apresentando seus argumentos e jurisprudência sobre a temática. Nos seus dizeres:

De fato, o exercício do múnus público da advocacia, elevada à condição de função essencial à justiça na Constituição de 1988, detém especificidades que podem apontar para um tratamento diferenciado.

De um lado, figuram questões relacionadas à natureza das atividades desenvolvidas, como o trabalho intelectual, cumprimento de prazos, viagens, acompanhamento de audiências, deslocamentos, e outras demandas que não se realizam apenas no ambiente físico da sede das procuradorias. Outrossim, convém registrar que a determinados procuradores é conferido o direito de exercer concomitantemente a advocacia privada.

O Conselho Federal da OAB editou a Súmula n. 9 estabelecendo que “o controle de ponto é incompatível com as atividades do Advogado Público, cuja atividade intelectual exige flexibilidade de horário”.

De outro norte, deve-se levar em conta o regime jurídico administrativo, que impõe à administração pública a observância aos princípios da legalidade e moralidade, já referenciados, além do respeito ao princípio da impessoalidade, consideradas as demais categorias de servidores públicos.

No entendimento desta instrução, o controle de frequência de advogados públicos é imprescindível para a fiel observância dos preceitos que regem a administração. Todavia, entende-se que as atribuições profissionais típicas da categoria podem não ser compatíveis com um sistema de controle convencional.

Compreende-se, assim, que o registro possa ser realizado de maneira alternativa, isto é, por meio de sistema mais flexível, compatível com as respectivas atribuições.

Em conclusão, sugeriu-se: **aplicação de multa** ao gestor responsável; **determinação** à Prefeitura Municipal de Curitiba, na pessoa do Prefeito Municipal, que comprove a esta Corte de Contas no **prazo de 180 (cento e oitenta) dias** a regulamentação da aferição do controle da jornada de trabalho dos servidores da área jurídica da Prefeitura Municipal, cotejando-se a necessidade do serviço, a sua carga horária legal e a verificação da produtividade dos servidores, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal (princípios da eficiência e moralidade administrativa) e arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 4320/1964 (item 2.4 do relatório).

Pois bem. A respeito da matéria, entendo que é dever do administrador público realizar o controle de jornada dos servidores públicos – ocupantes de cargos de provimento efetivo ou de provimento em comissão – em relação à assiduidade e regularidade, em obediência aos princípios da eficiência e moralidade, tratando-se de um poder-dever da qual a Administração não pode se furtrar.

A questão relativa a disciplina dos cargos públicos e do controle de jornada de trabalho mediante o registro de frequência – por meio de registro de ponto eletrônico ou manual – é

conferida a lei local, a exemplo dos Estatutos dos Servidores Públicos ou dos atos regulamentares próprios aplicáveis a cada um dos entes públicos.

Neste sentido, recentemente, esta Corte de Contas editou o Prejulgado 2101, o qual orienta no sentido de que ao Município compete regulamentar a jornada de trabalho dos servidores públicos. Vejamos:

Prejulgado: 2101

1. O Município, ao regulamentar sobre a jornada de trabalho dos servidores públicos municipais, pode instituir o regime de ponto eletrônico para os servidores públicos, efetivos e comissionados;

1.1. Pelo princípio da impessoalidade no controle da jornada de trabalho, no sentido de que não deve haver tratamento diferenciado entre servidores titulares de cargos efetivos, empregados públicos ou comissionados ou contratados por tempo determinado; se o controle da jornada for eletrônico para os servidores efetivos, o mesmo sistema deve ser adotado para os demais, ressalvada a situação onde seja impraticável tal regra, devidamente prevista em legislação específica. [...].

No âmbito do Município de Curitiba, é a Lei Complementar municipal nº 26/2002 que trata do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Municipais, trazendo em seu art. 34, *caput*, disposições atinentes à jornada de trabalho dos servidores municipais e de seu controle, conforme segue:

Art. 34 Os servidores cumprirão jornada de trabalho fixada no Quadro de Pessoal e/ou Plano de Carreira de sua Categoria Funcional em razão das atribuições pertinentes aos respectivos cargos, respeitada a duração máxima do trabalho semanal de quarenta e quatro horas e observados os limites mínimo e máximo de seis horas e oito horas diárias, respectivamente.

[...]

§ 2º A pedido do servidor, e se houver conveniência para a administração, a carga horária fixada por lei poderá ser reduzida com redução proporcional da remuneração.

A Lei Complementar municipal nº 23/2002, que dispõe acerca do Plano de Carreira dos Servidores Municipais, também traz disposição neste sentido:

Art. 23 - O servidor incluído no Plano de Carreira de que trata esta Lei, fica sujeito ao máximo de 44 (quarenta e quatro) horas semanais de trabalho.

§ 1º - O funcionário poderá ser designado, por ato do Poder Executivo, para ter horário de trabalho reduzido para 10 (dez), 20 (vinte) ou 30 (trinta) horas

semanais, percebendo vencimento proporcional às horas trabalhadas, com mútuo consentimento.

Já no âmbito da Prefeitura Municipal, é a Portaria nº 412/2015 que disciplina normas para o registro de ponto, assim dispondo em seu art. 12: “O registro de ponto é **obrigatório a todos os servidores, com exceção** do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e diretores e **das funções que impossibilitem o registro regular**, caso em que deverá ser **autorizado pelo Secretário**” (Grifei).

No caso em tela, verifica-se que a dispensa dos servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Advogado e dos cargos comissionados de Assessor de Comunicação e Imprensa e Assessor Jurídico deveria ser, caso necessário, autorizada pelo Secretário competente, pois se enquadram na exceção contida na norma acima. De fato, estes cargos desempenham funções das mais diversas ordens a serem realizadas tanto no âmbito interno quanto externo. Não foi apresentada, entretanto, tal autorização.

A DAP, assim como o Ministério Público de Contas, é do entendimento de que não há impeditivos ao registro de frequência pelos ocupantes dos referidos cargos, inclusive o de Advogado.

Contudo, esta Corte de Contas, no julgamento do Recurso de Reexame nº REC-15/00637928², de relatoria do Conselheiro César Filomeno Fontes, exarou decisão favorável ao recorrente a fim de cancelar multa aplicada em razão da “ausência do registro formal de frequência do servidor titular de cargo efetivo de advogado e ocupante do cargo de Gerente do Contencioso Tributário, Sr. Euclides de Oliveira Porto, lotado na Procuradoria Geral do Município de Imbituba, em desacordo aos princípios da eficiência e moralidade contidos o art. 37, *caput*, da Constituição Federal”.³

No voto condutor do aresto, reconheceu-se que “o controle de ponto é incompatível com as atividades do advogado público, cuja finalidade intelectual exige flexibilidade de horário [...]”, pontuando o Relator que “a justificativa para este tratamento diferenciado decorre da circunstância de que a atividade dos referidos profissionais é de natureza intelectual, ligada à produção de atos jurídicos, que devem ser elaborados de forma contínua, independentemente de

² Acórdão nº 0371/2016, exarado na sessão plenária do dia 04/07/2016.

³ Processo nº DEN-13/00297180, Acórdão nº 0771/2015, julgado na sessão de 26/10/2015.

local ou horário de expediente, a fim de evitar danos relevantes à sua entidade profissional ou a terceiros [...]"

Trilhando o mesmo entendimento, a Corte de Justiça catarinense, ultimamente, assim decidiu:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. ADVOGADO. SUBMISSÃO AO CONTROLE DE PONTO ELETRÔNICO EM RAZÃO DE RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PECULIARIDADES INERENTES À ATIVIDADE LABORATIVA QUE PERMITEM A FLEXIBILIZAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO. CONTROLE DA CARGA HORÁRIA QUE IMPLICA VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. ORDEM CONCEDIDA. SENTENÇA SOB REEXAME NECESSÁRIO MANTIDA.

"[...] O controle de ponto é incompatível com as atividades do advogado público, cuja finalidade intelectual exige flexibilidade de horário [...]. A justificativa para este tratamento diferenciado decorre da circunstância de que a atividade dos referidos profissionais é de natureza intelectual, ligada à produção de atos jurídicos, que devem ser elaborados de forma contínua, independentemente de local ou horário de expediente, a fim de evitar danos relevantes à sua entidade profissional ou a terceiros [...]" (TCE, Reclamação n. 15/00637928, Rel. Conselheiro Cesar Filomeno Fontes)" (TJSC, Apelação Cível n. 0900074-77.2014.8.24.0007, de Biguaçu, rel. Des. Luiz Fernando Boller, Primeira Câmara de Direito Público, j. 09-04-2019).

Denota-se que tanto a decisão desta Corte de Contas quanto do Judiciário catarinense considera ilegal o controle da carga horária do servidor municipal ocupante do cargo de Advogado, uma vez que o labor deste profissional, seja ele público ou privado, exige a flexibilização da sua jornada de trabalho, visto que o labor realizado não se prende a padrões fixos de horários de entrada e saída, mostrando-se, portanto, incompatível com o exercício das funções da advocacia.

No tocante ao cargo de assessor de imprensa e de assessor jurídico, contudo, entendo possível o controle de frequência de modo mais veemente, salvo autorização do Secretário a que estiverem vinculados, como disposto na portaria municipal já mencionada.

Assim, diante do precedente desta Corte e do julgado colacionado, entendo que para o caso não é cabível a aplicação de multa ao responsável. Entretanto, cabível recomendação no sentido de que haja um controle de frequência dos cargos de provimento em comissão de Assessor de Comunicação e Imprensa e Assessor Jurídico, pois julgo ser possível o controle de

frequência de modo mais veemente, salvo autorização do Secretário a que estiverem vinculados, como disposto na portaria municipal já mencionada.

5. Cessão de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo à Justiça Eleitoral, de forma ininterrupta.

Apontou-se que a servidora Cecília Margareth Isidoro, ocupante de cargo de provimento efetivo de “Funções Técnicas”, está cedida à Justiça Eleitoral de Santa Catarina – Cartório da 11ª Zona Eleitoral de Curitiba desde 13/10/2015, de forma ininterrupta e sem prazo determinado. A cessão da servidora sem prazo definido, abrangendo, inclusive, os anos não eleitorais, afasta, no entender da instrução, o necessário caráter de excepcionalidade da medida.

O responsável asseverou que a servidora foi colocada à disposição do juízo eleitoral a partir de outubro de 2015, com prazo inicial de 1 ano, nos termos da legislação vigente, o qual restou prorrogado automaticamente a critério do Tribunal Regional Eleitoral. Acrescentou que a servidora se encontra em licença médica ininterruptamente desde o mês de maio de 2018 (fls. 172-176), afirmando que tão logo seja aferida a capacidade para o trabalho, a servidora retornará ao exercício de suas atribuições de origem junto ao Município.

Para a DAP e o Ministério Público de Contas, o gestor deveria atentar aos prazos previstos na legislação concernente à matéria, o que não foi verificado no caso em tela. Afirmam que a cessão de servidores, nesses casos, não pode ser usada de forma ininterrupta e ter caráter permanente, devendo ser uma medida excepcional e utilizada em anos eleitorais.

A Lei nº 6.999/1982, que dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral, assim diz em seus artigos 2º e 3º elencados pela instrução como descumpridos:

Art. 2º - As requisições para os Cartórios Eleitorais deverão recair em servidor lotado na área de jurisdição do respectivo Juízo Eleitoral, salvo em casos especiais, a critério do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 1º - **As requisições serão feitas pelo prazo de 1 (um) ano, prorrogável**, e não excederão a 1 (um) servidor por 10.000 (dez mil) ou fração superior a 5.000 (cinco mil) eleitores inscritos na Zona Eleitoral.

§ 2º - Independentemente da proporção prevista no parágrafo anterior, admitir-se-á a requisição de 1 (um) servidor.

Art. 3º - No caso de acúmulo ocasional de serviço na Zona Eleitoral e observado o disposto no art. 2º e seus parágrafos desta Lei, poderão ser requisitados outros servidores pelo prazo máximo e improrrogável de 6 (seis) meses.

§ 1º - Os limites estabelecidos nos parágrafos do artigo anterior só poderão ser excedidos em casos excepcionais, a juízo do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º - Esgotado o prazo de 6 (seis) meses, o servidor será desligado automaticamente da Justiça Eleitoral, retomando a sua repartição de origem.

§ 3º - Na hipótese prevista neste artigo, somente após decorrido 1 (um) ano poderá haver nova requisição do mesmo servidor.

Veja-se que dos dispositivos legais apontados como violados somente o artigo 2º, §1º é aplicável no presente caso. Da sua leitura verifico que a requisição será feita pelo prazo de um ano, prorrogável, e não necessariamente uma única vez como afirmado.

Por sua vez, no âmbito desta Corte de Contas, existem os Prejulgados 1009, 1056 e 1364 tratando do tema. Segundo o primeiro prejulgado, a disposição ou cessão de servidor efetivo para a Justiça Eleitoral encontra amparo legal e constitui obrigação do município apenas a cessão para os períodos eleitorais.

Já o Prejulgado 1056 faz a necessária distinção entre cessão (item 4) e requisição (item 5), também constante dos termos do Prejulgado 1364, sendo oportuno reproduzi-los:

Prejulgado: 1056

[...]

4. O Município pode ceder servidores titulares de cargos efetivos para atender solicitação do Poder Judiciário (que difere da requisição), desde que atendidas as seguintes condições: demonstração do caráter excepcional da cessão; demonstração do relevante interesse público local na cessão do servidor efetivo; existência de autorização legislativa para o Chefe do Poder editar ato regularizando a cessão; desoneração do município dos custos com remuneração e encargos sociais do servidor cedido, que devem ser suportados pelo órgão ou entidade cessionária; atendimento ao disposto no art. 62 da Lei Complementar nº 101/00 quando, excepcionalmente, os custos sejam suportados pelo Município (autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual e convênio, acordo, ajuste ou congênere específico); exclusivamente de servidores efetivos, vedada a cessão de servidores contratados em caráter temporário, de qualquer natureza, e de ocupantes de cargo em comissão.

5. Os Juízes podem promover a requisição de servidores municipais para atuar em cartórios judiciais somente quando se destinar à prestação de serviço em cartório eleitoral durante o período eleitoral, desde que observadas as hipóteses e parâmetros legais (art. 365 do Código Eleitoral e Lei Federal nº 6.999/82). As requisições para os Cartórios Eleitorais deverão recair em servidor lotado na

área de jurisdição do respectivo Juízo Eleitoral, situação em que o Município fica obrigado a ceder servidor efetivo ao Cartório Eleitoral da Comarca cuja área de jurisdição esteja incluso, com o ônus para o Município, em obediência à Lei Federal nº 6.999/82 e ao Código Eleitoral (Lei Federal nº 4737/65). [...]

Prejulgado: 1364

[...]

3. A rigor, escapa à estrita competência municipal suportar despesas com a cessão de servidores municipais para atender a deficiências de pessoal do Poder Judiciário estadual, porquanto os servidores municipais devem exercer suas atividades nos órgãos e entidades a que estão vinculados e nas atribuições dos respectivos cargos, razão da admissão no serviço público municipal.

Contudo, no campo cooperativo com outras esferas administrativas, será admissível a cessão de servidores para o Poder Judiciário quando atendidas às seguintes condições: a) demonstração do caráter excepcional da cessão; b) demonstração do relevante interesse público local na cessão do servidor efetivo; c) existência de autorização legislativa para o Chefe do Poder editar ato regularizando a cessão; d) desoneração do Município dos custos com remuneração e encargos sociais do servidor cedido, que devem ser suportados pelo órgão ou entidade cessionária; e) atendimento ao disposto no art. 62 da Lei Complementar nº 101/00 quando, excepcionalmente, os custos sejam suportados pelo Município (autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual e convênio, acordo, ajuste ou congêneres específicos); f) exclusivamente de servidores efetivos, vedada a cessão de servidores contratados em caráter temporário, de qualquer natureza, e de ocupantes de cargo em comissão.

Os Juízes podem promover a requisição de servidores municipais para atuar em cartórios judiciais somente quando se destinar à prestação de serviço em cartório eleitoral, durante o período eleitoral, desde que observado o prazo de 1 (um) ano, prorrogável, não excedendo a 1 (um) servidor por 10.000 (dez mil) ou fração superior a 5.000 (cinco mil) eleitores inscritos na Zona Eleitoral, bem como as demais disposições legais (art. 365 do Código Eleitoral e Lei Federal nº 6.999/82). As requisições para os Cartórios Eleitorais deverão recair em servidor lotado na área de jurisdição do respectivo Juízo Eleitoral, situação em que o Município fica obrigado a ceder servidor efetivo ao Cartório Eleitoral da Comarca cuja área de jurisdição esteja incluso, com o ônus para Município se houver autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do respectivo Município, em observância ao estabelecido no art. 62 da Lei Complementar nº 101/2000. [...].

Denota-se, assim, que a requisição está adstrita ao período eleitoral, enquanto que a cessão está atrelada ao excepcional interesse público.

Ora, *in casu*, apesar da sugestão de aplicação de multa contida nos pareceres da área técnica e do Parquet de Contas, entendo que a melhor solução ao caso foi alcançada, que é a

sensibilização do gestor para a adoção de providências visando o retorno da servidora ao labor municipal quando do término da sua licença-saúde.

Assim, diante do exposto, entendo que a restrição deve ser objeto de determinação a unidade gestora, a fim de que no prazo de 180 (cento e oitenta dias) promova o retorno da servidora em exercício de função na Justiça Eleitoral, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal; arts. 2º e 3º da Lei Federal n. 6.999/1982 e Prejulgados 1009, 1056 e 1364 do TCE/SC, e não aplicação de multa.

III. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

3.1. Conhecer o Relatório Técnico nº DAP-1952/2019 e **considerar irregular**, com fundamento no art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar nº 202/2000, os seguintes atos:

3.1.1. Pagamento de abono produtividade pela Prefeitura Municipal a servidores que não possuíam tal direito previsto em regulamento, em face da inexistência de comprovação do cumprimento da jornada de trabalho, em desacordo ao disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, art. 72-B da Lei Complementar Municipal nº 26/2002 e ao Decreto nº 4846/2017 (item 2.1 do relatório);

3.1.2. Contratação de servidores admitidos temporariamente para as funções de Professor em situações não evidenciadas como excepcionais, propiciando burla ao instituto do concurso público, em descumprimento ao previsto no art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal, art. 36, da Lei Municipal nº 192/2017 e Prejulgado 2003 do TCE/SC (item 2.2 do relatório);

3.1.3. Dispensa do registro de frequência dos servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Advogado e dos cargos comissionados de Assessor de Comunicação e Imprensa e Assessor Jurídico sem a indicação de que desempenhassem atividades que justificassem a dispensa do controle de ponto convencional, com a consequente implementação de mecanismo alternativo, propiciando o pagamento de remuneração a servidores sem a devida comprovação do cumprimento da jornada e da execução das suas tarefas, em desacordo ao disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 73-B da Lei Complementar (Municipal) nº

26/2002; §2º do art. 1º do Decreto (Municipal) nº 4846/2017; art. 12 da Portaria nº 412/2015 e arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 4320/1964 (item 2.4 do relatório);

3.1.4. Cessão de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo à Justiça Eleitoral de forma ininterrupta, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, arts. 2º e 3º da Lei Federal n. 6.999/1982 e Prejulgados 1009, 1056 e 1364 do TCE/SC.

3.2. Conceder o prazo de 180 (cento e oitenta) dias à Prefeitura Municipal de Curitiba, a contar da publicação desta deliberação no DOTC-e, com fulcro no art. 24º, § 1º da Resolução nº TC-122/2015, para que apresente a esta Corte de Contas **Plano de Ação**, com a identificação dos responsáveis por ação, estabelecendo prazos razoáveis para o cumprimento das seguintes determinações:

3.2.1. Realização de levantamento do déficit de professores no magistério municipal (item 2.2 do relatório);

3.2.2. Readequação de seu quadro funcional, especificamente da área de magistério, inclusive com a criação de cargos efetivos por lei, se necessário, em composição adequada à demanda permanente da população, com consequente realização de concurso público para provimento desses cargos, se for o caso, em obediência ao art. 37 da Constituição Federal, incisos II e IX, bem como arts. 7º e 8º, e item 18.1 do Anexo, da Lei Federal n. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação) e Lei (municipal) n. 5.494/2015 (Plano Municipal de Educação) (item 2.2 do relatório).

3.3. Determinar à Prefeitura Municipal de Curitiba, na pessoa do Prefeito Municipal, que comprove a esta Corte de Contas no **prazo de 180 (cento e oitenta) dias**:

3.4.1. a regulamentação da aferição do controle da jornada de trabalho dos servidores dos cargos de Assessor de Comunicação e Imprensa e Assessor Jurídico, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal (princípios da eficiência e moralidade administrativa) e arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 4320/1964 (item 2.4 do relatório);

3.4.2. o retorno da servidora em exercício de função na Justiça Eleitoral, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, arts. 2º e 3º da Lei Federal n. 6.999/1982 e Prejulgados 1009, 1056 e 1364 do TCE/SC (item 2.5 do relatório).

3.5. Recomendar à Prefeitura Municipal de Curitibanos que:

3.5.1. não efetue pagamento do abono produtividade a servidores que não tenham a jornada de trabalho comprovada mediante controle de frequência, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, art. 72-B da Lei Complementar Municipal nº 26/2002 e do Decreto nº 4846/2017 (item 2.1 do relatório);

3.5.2. restrinja as contratações temporárias relativas às funções de Professor somente às hipóteses excepcionais descritas em lei, propiciando observância ao instituto do concurso público, em cumprimento ao previsto no art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal, art. 36, da Lei Municipal nº 192/2017 e Prejulgado 2003 do TCE/SC (item 2.2 do relatório);

3.5. Alertar à Prefeitura Municipal de Curitibanos, na pessoa do Prefeito Municipal, da imprescindível tempestividade e diligência no cumprimento das determinações exaradas por este Tribunal, sob pena de aplicação das sanções previstas no art. 70, inciso III e § 1º da Lei Complementar Estadual n. 202/2000.

3.6. Determinar à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal que monitore o cumprimento das determinações expedidas nesta decisão, mediante diligências e/ou inspeções in loco e, ao final dos prazos nela fixados, se manifeste pelo arquivamento dos autos quando cumprida a decisão ou pela adoção das providências necessárias, se for o caso, quando verificado o não cumprimento da decisão, submetendo os autos ao Relator para que decida quanto às medidas a serem adotadas.

3.7. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e do Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Relatório Técnico n. DAP – 1952/2019 ao responsável e à Prefeitura Municipal de Curitibanos.

Florianópolis, 05 de março de 2020.

José Nei Alberton Ascari
Conselheiro Relator

