PROCESSO Nº:	@RLA 22/00569003
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi
RESPONSÁVEL:	**João Cidinei da Silva** - Prefeito Municipal de Anita Garibaldi desde 01/01/2017
INTERESSADOS:	Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi
ASSUNTO:	Auditoria *in loco* relativa a atos de pessoal na Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi
RELATOR:	Luiz Roberto Herbst
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 8 – DAP/CAPE IV/DIV8
RELATÓRIO Nº:	DAP – 3690/2023 – **Conclusivo**

1. INTRODUÇÃO

Em atendimento à programação estabelecida e cumprindo as atribuições de fiscalização conferidas ao Tribunal de Contas pelo art. 59, inciso IV, da Constituição Estadual; art. 1º, inciso V, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas; e art. 1º, inciso V, da Resolução nº TC 06/2001 – Regimento Interno do Tribunal de Contas, a Diretoria de Atos de Pessoal - DAP realizou Auditoria *in loco* na Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi. A Auditoria foi realizada conforme autorização consignada no Despacho GAC/LRH - 896/2022 nos autos do @LEV 21/00782279, de acordo com a autorização juntada à fl. 4 e com a Programação de Fiscalização da DAP referente ao período de 2022/2023.

Por meio do Ofício nº TCE/DAP 161/2022 (fl. 5), foi designada a equipe de auditoria, composta pelos Auditores Fiscais de Controle Externo Aline Momm (coordenadora), Marcelo Tonon Medeiros e Márcia Christina Martins da Silva de Magalhães, para executar a fiscalização no período de 3 a 7 de outubro de 2022.

O objeto da auditoria compreendeu verificar a regularidade dos atos de pessoal relativos à remuneração dos servidores, cargos de provimento efetivo e comissionados, cessão de servidores, contratações por tempo determinado, controle de frequência, terceirização, e emissão de parecer de controle interno sobre as admissões de efetivos e ACTS, com abrangência ao período a partir de 01/01/2021.

A Auditoria *in loco* constatou algumas restrições que foram apontadas no Relatório Técnico DAP nº 5406/2022 (fls. 430 a 521), sendo acolhido pelo Relator, que determinou a realização de audiência dos responsáveis, nos termos do art. 29, §

1º, c/c art. 35 da Lei Complementar nº 202/2000, de acordo com o Despacho GAC/LRH – 1092/2022 (fls. 522 a 526).

A Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi encaminhou suas justificativas por meio da documentação juntada nas fls. 539 a 559, a qual será analisada no decorrer desta instrução.

2. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Inicialmente, cabe ressaltar que a Auditoria *in loco* na Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi apontou as seguintes restrições, de acordo com o disposto no Relatório Técnico DAP nº 5406/2022:

> **2.1.1.** Transferência irregular de servidor municipal para o cargo efetivo de Secretário Executivo de Controle Interno, em desacordo com o disposto no art. 37, inciso II da Constituição Federal e Prejulgados 197, 503, 663, 849, 992, 1110, 1138, 1468, 1594, 1900, 2015 e 2109 do TCE-SC;
> **2.1.2.** Contratação irregular de serviços relacionados a atividades-fim da Administração Municipal nos setores de gestão de recursos humanos, de gestão financeira, de licitações e contratos, de assessoria de comunicação e de informática, em desacordo com o disposto no art. 37, inciso II da Constituição Federal e Prejulgados 0984, 1084, 1902, 1526, 1891, 1911, 1939 e 1981 do TCE-SC;
> **2.1.3.** Ausência de atribuições dos cargos de provimento em comissão de Diretor, Assistente de Diretor, Chefe de Serviço, Administrador de Material e Recepcionista, uma vez que as Leis que criaram os cargos não disciplinaram as atribuições, verificando-se a realização de atividades sem caráter de direção, chefia e assessoramento pelos cargos em comissão de Recepcionista e Auxiliar Administrativo, em descumprimento ao previsto no art. 37, inciso V, e art. 39, § 1º, e incisos I, II e II da Constituição Federal e art. 3º, da Lei (municipal) nº 1013/91;
> **2.1.4.** Irregularidades no quadro funcional da Assessoria Jurídica do Município e da Secretaria de Esportes, Cultura e Turismo, tendo em vista a exclusividade de servidores ocupantes de cargos em comissão em seu quadro, em descumprimento ao art. 37, caput, e incisos II e V da Constituição Federal, à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Prejulgados 1911 e 1939 do TCE-SC;
> **2.1.5.** Irregularidades na contratação de ACTs, tendo em vista o excessivo número (181) de servidores contratados temporariamente e expressiva quantidade de servidores admitidos temporariamente para diversas funções, em desrespeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e Lei (municipal) nº 1370/1999;
> **2.1.6.** Irregularidades na contratação de servidores para o desempenho das funções vinculadas à Estratégia de Saúde da Família (ESF) e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), tendo em vista a admissão excessiva em caráter temporário, em burla ao instituto do concurso público, em descumprimento ao previsto no art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal e Prejulgado 1083 do TCE-SC;
> **2.1.7.** Irregularidades na contratação de profissionais do magistério (professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (236) admitidos temporariamente, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37,

caput e incisos II e IX; art. 206, inciso V; e art. 214 da Constituição Federal; c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); e Meta 11.1 do Capítulo 6 - Metas Estratégicas, do Plano Municipal de Educação – PME, atualizado pela Lei (municipal) nº 2335/2021;

2.1.8. Cessão de 3 (três) servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo por prazo indeterminado, em descumprimento aos princípios constitucionais insertos no art. 37, caput, da Constituição Federal, ao art. 23, VII, da Lei Municipal nº 1013/91 de 05/07/1991 (Estatuto dos Servidores Públicos), ao art. 116, § 1º, ao art. 62, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e aos Prejulgados 984, 1009, 1097, 1364 e 1802 do TCE-SC;

2.1.9. Cessão de 6 (seis) servidores admitidos em caráter temporário – ACTs, com o intuito do exercício de suas funções imediata e exclusivamente em outras entidades públicas e privada, estranhas à estrutura do poder executivo municipal e, com ônus para a Prefeitura, em desacordo ao art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, bem como aos princípios constitucionais insertos no caput do referido dispositivo e Prejulgados 984 e 1364 do TCE-SC;

2.1.10. Irregularidades na realização de horas extras por servidores municipais, tendo em vista o desempenho habitual de serviço extraordinário, a realização de horas extras sem autorização prévia e a ausência de limite máximo legal permitido para o pagamento do adicional, além do pagamento do adicional a servidores comissionados, em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 89 da Lei (municipal) nº 1013/1991, Decreto (municipal) nº 2853/2020 e Prejulgados 277, 0378, 0399, 1299, 1742 e 2101 do TCE/SC;

2.1.11. Irregularidades no pagamento de gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência, tendo em vista a ausência de critérios objetivos que embasem a concessão de referida verba remuneratória, em quantidade acima da estabelecida em lei e o pagamento para servidores ocupantes de cargos comissionados e contratados em caráter temporário, em desacordo aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no caput do art. 37 e inciso V da Constituição Federal, art. 77 da Lei Complementar (municipal) nº 1013/1991 e Lei (municipal) nº 1705/2006;

2.1.12. Irregularidades no provimento de 3 (três) cargos em comissão de Auxiliar Administrativo, tendo em vista que existem 2 (duas) vagas criadas por lei e 5 (cinco) servidores nomeados para o cargo, e no provimento de 2 (dois) cargos em comissão de Chefe de Serviço, tendo em vista a inexistência de previsão em lei, em desacordo aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no caput do art. 37 e incisos I e V e inciso X do art. 48 da Constituição Federal, art. 11, parágrafo único, incisos I e II, art. 42, inciso II e art. 67, inciso X, todos da Lei Orgânica do Município de Anita Garibaldi e art. 3º e Anexo II da Lei (municipal) nº 1032/1991;

As restrições supramencionadas serão reapreciadas nos itens 2.1 a 2.12 deste relatório, de acordo com o que segue:

2.1. Transferência irregular de servidor municipal para o cargo efetivo de Secretário Executivo de Controle Interno, em desacordo com o disposto no art. 37, inciso II da Constituição Federal e Prejulgados 197, 503, 663, 849, 992, 1110, 1138, 1468, 1594, 1900, 2015 e 2109 do TCE-SC

A **situação encontrada** pela auditoria *in loco* evidenciou que a Prefeitura Municipal procedeu à transferência irregular de servidora ocupante do cargo efetivo de Escriturário para o cargo efetivo de Secretário Executivo do Sistema de Controle Interno.

As **evidências** do presente achado encontram-se na Portaria nº 196/2004, Decreto (municipal) nº 2372/2015, no Requerimento de Transferência de Cargo Efetivo, Ficha Funcional da servidora pública e no contracheque do mês de setembro de 2022 (Documentos do Achado 2.1.1).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado encontra-se disposto, primeiramente, nos princípios que regem a Administração Pública, dispostos no art. 37, *caput,* e inciso II da Constituição Federal. Denota-se que a Carta Magna, promulgada em 05/10/1988, vedou expressamente qualquer forma de acesso a cargo público de provimento efetivo sem o devido concurso público, conforme o disposto no art. 37, II, CF/88, *in verbis*:

> 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** e, também, ao seguinte:
> [...]
> II. **a investidura em cargo ou emprego público depreende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego**, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. (grifo nosso)

Oportuno rememorar que a Constituição Federal de 1969 exigia concurso público apenas para a "primeira investidura", concluindo-se que a supressão do vocábulo "primeira", adotada pela Constituição Federal de 1988, redundou na acepção de que qualquer forma de investidura, a partir de sua promulgação, passaria a depender de concurso público, ressalvados os cargos em comissão, as contratações temporárias e as situações previstas no art.19 da ADCT/CF/88.

Nesse sentido, esclarecedora a justificativa apresentada à referida emenda supressiva (2T00736-1), que se apresenta sob a assertiva: "Suprima-se, no art.37, inciso II, a expressão primeira". Segue o teor da justificativa:

> JUSTIFICATIVA
> [...] O texto, na forma como [estava] redigido, permite o ingresso no serviço público através de um concurso público para carreiras cujas exigências de qualificação profissional sejam trampolim para, por mecanismos Internos, muitas vezes escusos, se atingir cargos mais especializados[...] por este

> dispositivo, nada impede que alguém ingresse por concurso em um órgão "X", onde não há grande concorrência, e isso sirva como justificativa para admissão em outro órgão sem qualquer concurso.

Considerando que o Supremo Tribunal Federal continuamente se baseia pelo método histórico para interpretar as disposições contidas na Constituição de 1988, a tese que prevaleceu naquela Corte foi a de que a supressão da expressão “primeira” decorreu da vontade expressa do constituinte[1].

Nesse norte, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento da vedação de provimento derivado com o julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 837-4, de 23/04/1993, pacificando o tema:

> EMENTA: Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivos impugnados por admitirem a ascensão, o acesso, a progressão ou o aproveitamento como formas de provimento de cargos públicos.
> Ocorrência, no caso, de relevância jurídica e de conveniência da suspensão de eficácia requerida.
> Pedido de liminar deferido, suspendendo-se, “*ex-nunc*”, a eficácia do artigo 4º da Lei 7.707, de 1988, e da Lei 7.719, de 1989, do artigo 10 da Lei 7.727, de 1989, do artigo 17 da Lei 7.746, de 1989, dos artigos 8º, III e das expressões “ascensão e acesso” do artigo 10, parágrafo único, “acesso e ascensão” do artigo 13, parágrafo 4º, “ou ascensão” e “ou ascender” do artigo 17, e do inciso IV do artigo 33, todos da Lei 8.112, de 1990, bem como dos artigos 2º, II, “a” da Resolução nº 14, ambos de 1992, editados pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

Na sequência, o STF editou a súmula 685, e, posteriormente, a Súmula Vinculante nº 43, cujo texto, similar ao da primeira, aduziu o que segue:

> É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.

Nessa vertente, também este Tribunal de Contas, ao longo de décadas, pronunciou-se acerca do mandamento constitucional, a fim de orientar as unidades gestoras, destacando-se os seguintes Prejulgados 197, 503, 663, 849, 992, 1138, 1468, 1594, 2015 e 2109, os quais não sofreram reforma desde então:

> Prejulgado 0197
> É possível a elevação na carreira ou nas linhas de ascensão funcional preestabelecidas no Plano de Cargo e Carreira, quando se trata de servidor público, desde que a elevação se processe para os cargos e empregos de mesma natureza daquele para o qual o servidor haja prestado concurso de ingresso, uma vez estabelecido em lei, juntamente com as formas e critérios de sua aplicação. **O não cumprimento dos princípios da acessibilidade aos cargos e empregos públicos implica em desrespeito à regra constitucional (artigo 37, I e II), sujeitando a autoridade administrativa**

[1] E, a partir da CF/88 passou a emitir decisões nesse sentido, a exemplo da decisão na ADI-231/RJ. Rel. Minº Moreira Alves.DJ. 13/11/1992.

à responsabilidade e à sanção a teor do que dispõem os §§ 2º e 4º, do artigo 37, da Magna Carta Federal (Processo 202062996. Sessão de 11/04/1994) (grifo nosso)

Prejulgado 0503
1. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, **a única forma admitida para ingresso de servidores em cargo de provimento efetivo na Administração Pública é através de concurso público** de provas e títulos (artigo 37, II) (Processo 200052896. Sessão de 19/11/1997). (grifo nosso)

Prejulgado 0663
A designação de nova função a servidor público respeitará as atribuições acometidas ao cargo ocupado pelo servidor, para não implicar em desvio de função. A investidura em cargo de provimento efetivo será procedida de aprovação em concurso público. As investiduras procedidas de outra forma afastam-se do contrato inscrito no art. 37, II, da Constituição Federal (Processo 198162391. Sessão de 03/05/1999)

Prejulgado 0849
1. **A partir da Constituição Federal de 1988 não é permitida a figura do "acesso" a cargo ou emprego público que não seja efetuado mediante concurso público** de provas ou de provas e títulos, face ao disposto em seu art. 37, inciso II.
2. Devidamente habilitados, profissionais poderão ingressar no quadro de carreira do magistério público desde que sejam aprovados em concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme arts. 37, II e 206, V, da Constituição Federal, 140, § 1°, da Lei Orgânica de Sombrio, e 11 da Lei Municipal n° 726/89. (Processo 961260491. Sessão de 03/07/2000) (grifo nosso)

Prejulgado 0992
1. O concurso público de provas ou de provas e títulos, acessível a todos aqueles que preencham os requisitos da lei, instrumentaliza a garantia constitucional da igualdade, constituindo método inafastável de seleção para provimento de cargo público (isolado ou de carreira), sendo expressamente vedada a utilização de concurso interno para tal mister.
2. **O art. 37, inciso II, da Constituição Federal/88, extirpou do ordenamento jurídico brasileiro, como forma de provimento derivado, a ascensão funcional, caracterizada pelo acesso de servidor, sem se submeter a novo concurso público, a cargo de carreira diversa daquela na qual ingressou originariamente por concurso.** (Processo 5599709. Sessão em 28/05/2001). (grifo nosso).

Prejulgado 1110
[...]
2. **A investidura em cargo público depende de prévia aprovação em concurso público, não sendo legal a transposição de cargos, por se configurar um desrespeito à regra constitucional.** A ocupação de cargos efetivos do Legislativo por funcionários de carreira do Executivo incorre na proibição constitucional de acumulação de cargos.
3. O artigo 18 da Lei Orgânica do Município acompanha o art. 51, inciso IV, da Constituição Federal, que reza ser privativo da Câmara dos Deputados, extensivo às Câmaras Municipais, "dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias".
(Processo 101840667. Sessão em 13/03/2002) (grifo nosso)

Prejulgado 1138

1. O concurso público de provas ou de provas e títulos, acessível a todos aqueles que preencham os requisitos da lei, instrumentaliza a garantia constitucional da igualdade, constituindo método inafastável de seleção para provimento originário de cargo público (isolado ou de carreira), sendo expressamente vedada a utilização do acesso para tal mister.

1.1. **O art. 37, inc. II, da CF/88, extirpou do ordenamento jurídico brasileiro, como forma de provimento derivado, a ascensão funcional, caracterizada pelo acesso de servidor, sem se submeter a novo concurso público, a cargo de carreira diversa daquela na qual ingressou originariamente por concurso,** como por exemplo, de cargo de Professor de Nível Médio para cargo de Professor de Nível Superior.

1.2. É admitida a ascensão funcional vertical (promoção vertical) quando o cargo esteja vinculado a carreiras, as quais se constituem um conjunto de classes da mesma natureza de trabalho, escalonadas segundo a responsabilidade, complexidade das atribuições e habilitação específica para os cargos. A passagem para cargos de classes superiores dentro da mesma carreira não significa investidura inicial, a demandar concurso público. Havendo concurso interno ou promoção por titulação e merecimento (art. 67, IV, da Lei nº 9.394/96) dele só poderão participar integrantes da carreira titulares de cargos da classe imediatamente inferior aos cargos objeto de disputa, pois tal processo é inerente à existência de carreira. [...] (Processo 101958668. Sessão de 07/02/2002) (grifo nosso)

Prejulgado 1468

A transferência de servidores do executivo municipal, ocupantes de cargos públicos diversos, para o quadro do magistério, através da investidura secundária em cargo de professor sem a realização de concurso público externo, de provas ou de provas e títulos, constitui ofensa ao art. 37, II, da Constituição Federal, o que torna o ato nulo de pleno direito, sujeitando, ainda, o agente público responsável, em razão da explícita má-fé objetiva, à responsabilização civil, criminal e administrativa, especialmente às penas da Lei de Improbidade Administrativa. (Processo 306645190. Sessão em 09/12/2003)

Prejulgado 1594

O Chefe do Poder Executivo tem legitimidade para iniciar o processo legislativo objetivando propor a transformação de cargo de Auxiliar de Enfermagem para Técnico em Enfermagem e a respectiva reclassificação de servidor público de um para outro, desde que os cargos tenham a mesma qualificação, mesmo nível de escolaridade e a mesma área de conhecimento, e que o servidor reclassificado preencha todos os requisitos para a investidura, bem como, que tal situação não se configure Ascensão ou Transferência (Processo 043647398. Sessão de 13/10/2004)

Prejulgado 2015

1. **Qualquer reestruturação no quadro de servidores que redunde em investidura para cargo de padrão mais elevado, que exija grau de escolaridade diversa e superior àquela firmada para o cargo originário, bem como atribuições mais complexas e de maiores responsabilidades, esbarra no comando do art. 37, II, da Constituição Federal, independentemente de se tratarem de cargos declarados ou não em extinção.**

2. No reenquadramento dos servidores deve ser observada a correlação de atribuições e escolaridade compatíveis com o novo cargo. Inviabilizada a correlação com os novos cargos e não havendo interesse da Administração na subsistência dos mesmos, a lei deve declará-los extintos quando vagarem, sendo que os novos cargos não providos por correlação serão investidos mediante a aprovação em concurso público.

> 3. Partindo do pressuposto de que para a investidura no novo quadro será exigido atribuições e escolaridade compatíveis com o vencimento atribuído ao maior nível dos cargos extintos, não se vislumbra ofensa ao art. 37, XV, da Constituição Federal. [...] (Processo 900489626. Sessão em 28/10/2009).
>
> Prejulgado 2109
> [...] 2. A transformação dos cargos de nível médio para cargos de nível superior encontra óbice na Constituição Federal quando seus atuais ocupantes forem transpostos para o cargo de nível superior sem ter realizado concurso público para esse cargo. Os cargos de nível médio modificados devem ser previstos em tabela anexa ao quadro de carreira como cargos em extinção, suprimindo-se na medida em que houver vacância. (Processo 1100532908. Sessão em 12/03/2012).

Importante destacar que de acordo com o art. 155 do Regimento deste Tribunal de Contas, "o prejulgado tem caráter normativo e será aplicado sempre que invocado no exame processual".

Além disso, a redação original da Constituição Federal de 1988 assim previu no art. 37, § 2º: "a não observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei", ressaltando-se que permaneceram hígidas as diretrizes no tocante à observância do concurso público, não havendo revisão de interpretação na doutrina ou jurisprudência. Ao contrário, tal concepção encontra-se amplamente disseminada e reiterada.

De acordo com o histórico funcional, a servidora Leonete da Silva Teles Gonçalves foi nomeada para exercer cargo em comissão de Chefe do Setor de Recursos Humanos em 01/02/2002, sendo dispensada em 31/03/2004. (Portarias nº 036/2002 e 173/2004, às fls. 8 e 9)

Posteriormente, em 1º/04/2004, foi admitida mediante concurso público para o cargo efetivo de Escriturário. (Portaria nº 196/2004, à fl. 10)

Em maio de 2015, a servidora formulou Requerimento (fls. 11 a 16) solicitando a "transferência" para o cargo efetivo de Secretário Executivo do Sistema de Controle Interno, com base em dispositivo do Estatuto dos Servidores Públicos do Município, Lei (municipal) nº 1013/1991, que assim dispõe:

> Art. 31. Transferência é a passagem do servidor estável de cargo efetivo de carreira, para outro cargo efetivo de carreira, classe e vencimento, pertencente ao quadro de pessoal diverso.
> Parágrafo único. A transferência ocorrerá de ofício ou a pedido do servidor, atendido o interesse do serviço, mediante o preenchimento de vaga.

O Requerimento restou deferido, sendo a servidora "transferida" para o referido cargo em 26/11/2015, por meio do Decreto (municipal) nº 2372/2015 (fl. 17).

O Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos do Quadro Geral de Pessoal do Município assim prescreve em relação às atribuições do cargo de Escriturário:

> Lei nº 1.032/1991 – Anexo I
> Escriturário I - **Atividade de nível médio, de ordem auxiliar e de natureza repetitiva,** envolvendo serviços de registro, controle, datilografia, arquivo e a **execução de todo e qualquer serviço na área burocrática**. Portador do certificado de 2º grau.
> Escriturário II - **Atividade de nível médio, de ordem auxiliar e de natureza repetitiva,** envolvendo serviços de registro, controle, datilografia, arquivo e a **execução de todo e qualquer serviço na área burocrática**. Portador do certificado de 2º grau. E com pelo menos 10 (dez) anos de atuação na classe imediatamente inferior na mesma área de atuação e que tenha atingido o padrão X da referida classe.
> Escriturário III - **Atividade de nível médio, de ordem auxiliar e de natureza repetitiva,** envolvendo serviços de registro, controle, datilografia, arquivo e a **execução de todo e qualquer serviço na área burocrática.** Portador do certificado de 2º grau. E com pelo menos 10 (dez) anos de atuação na classe imediatamente inferior na mesma área de atuação e que tenha atingido o padrão X da referida classe. (grifo nosso)

Já o cargo efetivo de Secretário Executivo de Controle Interno, criado por meio da Lei (municipal) nº 1553/2003, abrange as seguintes atribuições:

> a) Secretário Executivo do Sistema de Controle Interno - SCI, criado pela Lei 1.525/2002.
> **Atividade de execução complexa e qualificada;** terá como pré-requisito a formação contábil em nível superior e/ou nível médio com experiência mínima de 2(dois) anos em Contabilidade Pública, ou Função Administrativa vinculada à Elaboração de Atos Públicos; Processo Legislativo; Constitucionalidade das Leis; Processo Licitatório - Lei 8666/93 e respectivos Contratos; Recursos Humanos; exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar 101/2000 e Portaria TC-275/2002. Elaboração de Convênios, Planos de Trabalho e Prestação de Contas segundo as normas do Decreto 2001/2000. (grifo nosso)

A discrepância entre as atribuições desempenhadas pelos cargos é evidente, com divergência de complexidade e responsabilidades das funções. Tal divergência também reflete na remuneração dos cargos, de acordo com o que se extrai dos valores indicados na redação original da normativa acima indicada:

Lei (municipal) nº 1553/2003

Cargo	Código Cargo	Nível	Classe	Referência	Remuneração
Secretário Executivo do Sistema de Controle Interno	212001	162	A	001	837,80

[...]

Escriturário	393002	36	A	001	445,13

Cumpre rememorar que o controle interno na administração pública consiste em um processo contínuo e integrado, composto por uma série de ações ordenadas de planejamento, execução e monitoramento, que alcança os diversos setores e atividades desempenhadas no órgão ou entidade, com o intuito de auxiliar os gestores no cumprimento da sua missão institucional e assegurar que os princípios da Administração Pública sejam efetivamente respeitados e atendidos.

A atuação do controle interno, além de apoiar os administradores no direcionamento das ações governamentais, fiscalizando as ações praticadas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, possui enfoque especial na prevenção da ocorrência de erros, riscos potenciais, irregularidades, desperdícios, abusos, fraudes e desfalques, contribuindo para a formação do processo decisório.

Assim, conclui-se que o sistema de controle interno constitui importante ferramenta da gestão pública, de natureza técnica, a ser exercida com a devida prudência, esmero e responsabilidade por agentes públicos habilitados e capacitados para esse mister.

Nesse contexto, a temática do controle interno já foi amplamente enfrentada no âmbito deste Tribunal de Contas[2] consolidando-se diversas premissas, dentre as quais destacam-se as firmadas no Prejulgado 1900, o qual, embora delineado a partir da provocação de Câmara Municipal, norteia também a estruturação dos órgãos de Controle Interno do Poder Executivo:

> Prejulgado 1900
> 1. O controle interno da Câmara Municipal é feito por meio de unidade de controle interno a ser instituída por ato (Resolução) da Câmara Municipal, com a finalidade de executar a verificação, acompanhamento e providências para correção dos atos administrativos e de gestão fiscal produzidos pelos seus órgãos e autoridades no âmbito do próprio Poder, visando à observância dos princípios constitucionais da legalidade, da publicidade, da razoabilidade, da economicidade, da eficiência e da moralidade, bem como para auxiliar o controle externo.
> 2. A instituição do controle interno decorre originariamente do art. 31, *caput*, c/c o art. 74, da CF, estando previsto pelos arts. 60 a 64 e 119 da Lei Complementar Estadual nº 202, de 2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), com a redação da LC nº 246, de 2003. O controle interno decorre do dever de regularidade dos atos administrativos, que se realiza com o acompanhamento e a fiscalização efetiva e contínua para detectar eventuais

[2] Prejulgados 0077, 0478, 0527, 0875, 0952, 0988, 1136, 1160, 1333, 1508, 1519, 1555, 1587, 1620, 1744, 1900, 1917, 1919, 1927, 2068, 2094, 2133, 2197, 2206, 2231, 2240 e 2253

irregularidades e prevenir desvios ou ilegalidades e para fins de auxiliar o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas.

3. É de competência da Câmara Municipal, segundo a avaliação de seus membros, com base no volume e complexidade das atividades administrativas, definir se é suficiente atribuir a um servidor, nomeado para o cargo de provimento efetivo específico de controlador interno, a execução das tarefas do controle interno ou se é necessária a estruturação de unidade para melhor desempenho das atribuições.

4. Nas Câmaras Municipais **com reduzida atividade administrativa**, após instituição do serviço de controle interno, **a execução das atribuições deverá ser conferida a servidor nomeado para o cargo de provimento efetivo específico de controlador interno; ou servidor de carreira ocupante de cargo diverso do quadro de pessoal próprio, com a instituição de gratificação pecuniária específica, observado o princípio da segregação de funções**.

5. **Quando for oportuna a criação de uma unidade, esta deve efetivar-se mediante Resolução aprovada pelo Plenário da Câmara, que deverá estabelecer entre outros dispositivos, as atribuições e responsabilidades do órgão e de seus integrantes, os cargos criados e a forma de provimento, a carga horária (observados os termos do item 6), devendo ser observadas na sua implementação a legislação vigente, as disponibilidades orçamentárias e financeiras, e os princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade. A chefia da unidade, quando a unidade for composta por vários servidores, pode ser exercida através de cargo em comissão, preferencialmente, preenchido por servidor efetivo do quadro de pessoal da Câmara, indicado pelo Titular do Poder Legislativo ou pela Mesa Diretora, conforme definido na Resolução.**

6. A carga horária do(s) servidor(es) pode ser estabelecida em 10, 20, 30 ou 40 horas semanais, conforme dispuser a Resolução que criar o(s) cargo(s), considerado o volume das atividades a serem executadas, sendo a remuneração fixada mediante lei de iniciativa da Câmara (art. 37, X, da Constituição Federal), em valor proporcional à carga horária efetivamente cumprida.

7. É vedado o exercício das atividades de controle interno através de serviços contratados (terceirização).

8. O controle interno deve atentar para o cumprimento da legislação vigente, com ênfase para a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica Municipal, a Lei (federal) nº 4.320/1964, a Lei Complementar (federal) nº 101/2000 (LRF), a Lei Complementar (estadual) nº 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas), o Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução nº TC-06/2001), a Resolução nº TC-16/94 e alterações posteriores, a Lei (federal) nº 8.666/1993 e a legislação local.

9. São atividades próprias do Controle Interno, entre outras, o acompanhamento e o controle, cabendo-lhe, analisar e avaliar, quanto à legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, os registros contábeis, os atos de gestão, entre eles: os processos licitatórios, a execução de contratos, convênios e similares, o controle e guarda de bens patrimoniais da Câmara, o almoxarifado, os atos de pessoal, incluídos os procedimentos de controle de freqüência, concessão e pagamento de diárias e vantagens, elaboração das folhas de pagamento dos Vereadores, servidores ativos e inativos (se for o caso), controle de uso, abastecimento e manutenção do(s) veículo(s) oficial(is); uso de telefone fixo e móvel (celular); execução da despesa pública em todas suas fases (empenhamento, liquidação e pagamento); a observância dos limites constitucionais no pagamento dos Vereadores e dos servidores da Câmara; a assinatura do Relatório de Gestão Fiscal, junto com o Presidente da Câmara (art. 54 da LRF), assim como, a fiscalização prevista no art. 59 da LRF; alertar a autoridade administrativa sobre imprecisões e erros de procedimentos, assim como sobre a necessidade de medidas corretivas, a instauração de tomada de

> contas especial e/ou de processo administrativo; executar as tomadas de contas especiais determinadas pelo Tribunal de Contas do Estado; comunicar ao Tribunal de Contas do Estado irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento, acerca das quais não foram adotadas quaisquer providências pela Autoridade Administrativa, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74, § 1º, CF, art. 113 da CE e arts. 60 a 64 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000), observado o art. 5º da Decisão Normativa nº TC-02/2006; fazer a remessa ao Poder Executivo das informações necessárias à consolidação das contas, na forma, prazo e condições estabelecidas pela legislação vigente.
> 10. A remessa ao Tribunal de Contas do Estado dos Relatórios de Gestão Fiscal, em cumprimento ao estabelecido nos arts. 54 e 55 da Lei Complementar (federal) nº 101/2000 (LRF), faz-se mediante a alimentação de dados via informatizada, no Sistema e-Sfinge, conforme programa disponibilizado pelo Tribunal de Contas. A comunicação de irregularidades ou ilegalidades de que tenha conhecimento deve ser endereçada à Presidência do Tribunal de Contas, observadas as disposições da Decisão Normativa nº TC-02/2006, de 1º/11/2006, bem como, das normas que regulam a instauração e organização de processos de tomada de contas especial, conforme Instrução Normativa nº TC-01/2001, de 1º/10/2001, deste Tribunal. Deve o controle interno ficar atento às normas editadas pelo Tribunal de Contas, quanto aos procedimentos que devem ser adotados tanto em relação às atividades próprias do controle interno como na condição de auxiliar do controle externo.
> (Itens 3 e 4 reformados pelo Tribunal Pleno em sessão de 23/03/2022, mediante a Decisão nº 267/2022, exarada no Processo @CON 21/00519659.
> Item 4 reformado pelo Tribunal Pleno em sessão de 16/09/2015, mediante a Decisão nº 1476/2015 exarada no Processo @CON 15/00034719.
> Item 4.3 reformado pelo Tribunal Pleno em sessão de 25.07.2011, mediante a Decisão nº 1963/2011 exarada no Processo COM-10/00757894.
> Itens 4 e 10 reformados pelo Tribunal Pleno em sessão de 19.12.2007, mediante a Decisão nº 4188/07, exarada no Processo COM-06/00001717.)
> (Processo: 501076239; Parecer: COG-530/05 - com acréscimos do relator - GCMB/2007/00315; Decisão: 2534/2007; Origem: Câmara Municipal de Palmeira; Relator: Conselheiro Moacir Bertoli; Data da Sessão: 30/07/2007; Data do Diário Oficial: 04/09/2007)

Nesse contexto, ainda que a servidora supostamente atenda aos requisitos legais para ocupar o cargo de Secretário Executivo de Controle Interno, a "transferência" de cargos apontada afronta o mandamento constitucional indicado, consubstanciando enquadramento irregular.

Ao final, oportuno ainda ponderar que as atividades de controle interno demandam do servidor conhecimento, qualificação técnica adequada, postura independente, responsável e identificada com a natureza da função, sendo razoável a exigência de formação de nível superior para provimento do cargo, o que não se verifica na norma local. Tal orientação se extrai de artigo publicado no XVI Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Pública deste Tribunal de Contas[3]:

[3] Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/lista-publicacoes/63 Acesso em: 17/10/2022.

> O controlador interno deve ser servidor altamente qualificado e com status na hierarquia funcional do órgão ou entidade em que atua, o que requer, no mínimo, habilitação em nível superior. Esse pré-requisito é essencial para desempenhar suas funções com conhecimento, imparcialidade e autonomia. Diante desses requisitos, o controlador interno deverá contar não só com ferramentas eficazes para a realização de seus trabalhos, mas com o conhecimento das práticas realizadas no ambiente em que atuará. Referido procedimento facilitará sobremaneira os trabalhos a serem realizados.

2.1.1. Resposta da audiência

O responsável inicia sua defesa informando que o Órgão Central de Controle Interno teria sido instituído pela Lei (municipal) nº 1595/2003, citando no art. 12 que a Secretaria Executiva seria provida por um cargo efetivo, já criado pela Lei (municipal) nº 1553/2003, cuja nomenclatura seria de Secretário Executivo do Sistema de Controle Interno.

Ademais, foi alegado que a servidora em questão teria assumido o cargo em 2013 após o afastamento da titular por licença saúde, que se aposentou por invalidez na sequência. Com isso, a Controladoria Municipal não poderia ficar sem comando, levando a gestão a manter a servidora no posto pela experiência e pelos serviços prestados na área, obtendo, na visão do responsável, direito adquirido ao cargo.

O gestor aduziu que a servidora teria desempenhado a função de controlador interno por três anos consecutivos sem receber o salário inerente ao cargo nem qualquer gratificação, solicitando, após este período, a transferência para o cargo de Secretária Executiva do Sistema de Controle Interno, que estava vago e, conforme constaria no art. 31 e parágrafo único da Lei (municipal) nº 1013/1991[4], o servidor efetivo poderia ser transferido na carreira desde que cumprisse os requisitos da lei, sendo assim procedido, tendo em vista a vigência da lei e a mesma área de atuação administrativa, não contendo, na visão deles, nenhum impedimento para o feito.

Foi informado, também, que, após a mudança do cargo no ano de 2015, teria sido detectada em 2021 uma diferença salarial que não estava sendo recebida pela servidora, a qual solicitou o reembolso no ano de 2022, recebendo com a devida correção monetária. O salário-base de Secretário Executivo de Controle Interno é de

[4] Art. 31. Transferência é a passagem do servidor estável de cargo efetivo de carreira, para outro cargo efetivo de carreira, classe e vencimento, pertencente ao quadro de pessoal diverso.
Parágrafo único. A transferência ocorrerá de ofício ou a pedido do servidor, atendido o interesse do serviço, mediante o preenchimento de vaga.

R$ 3.070,36 (três mil e setenta reais e trinta e seis centavos), sendo as outras verbas decorrentes do tempo de serviço da servidora na administração municipal.

O responsável finaliza afirmando que o salário estaria incompatível e abaixo do valor de outras prefeituras, em virtude das atividades desempenhadas pela servidora, que também exerce o controle interno da Câmara Municipal, além de responder pela Ouvidoria, pela Lei de Acesso à Informação, pela Coordenação do Portal Oficial da Prefeitura, pelo Sistema do Tribunal de Contas de Santa Catarina, entre outras atividades, constatando-se, na visão deles, a possibilidade de manutenção da servidora no cargo em questão.

2.1.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Os argumentos apresentados pelo gestor não foram suficientes para afastar a restrição apontada, tendo em vista que já foram abordados nos critérios esposados no item 2.1 deste relatório, não trazendo nenhum fato novo aos autos que pudesse dirimir a irregularidade.

Do mesmo modo, os serviços prestados pela servidora em questão não justificam a transposição irregular de cargos verificada pela auditoria *in loco,* já que tal restrição vai de encontro aos dispositivos constitucionais relativos ao provimento de cargo público, conforme já exposto neste item 2.1 do relatório.

Sendo assim, entende esta instrução que a presente restrição deve ser mantida, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi que adote as providências necessárias para regularização da situação de enquadramento irregular identificado, providenciando o retorno da servidora ao cargo de origem, e realize concurso público para admitir, em caráter efetivo, servidor para o desempenho das funções do cargo de Secretário Executivo de Controle Interno, nos termos do disposto no art. 37, inciso II da Constituição Federal e nos Prejulgados 197, 503, 663, 849, 992, 1110, 1138, 1468, 1594, 1900, 2015 e 2109 do TCE-SC.

Ademais, sugere este corpo instrutivo que seja determinado ao Poder Executivo Municipal que apresente projeto de lei visando revogar o art. 31 da Lei (municipal) nº 1013/1991, tendo em vista a inconstitucionalidade do instituto da transferência de cargos, nos ditames do já citado inciso II do art. 37 da Carta Magna.

Por fim, convém alertar a unidade gestora quanto à obrigatoriedade de se observar o devido processo legal, quando houver pretensão, pela via administrativa, de suprimir vantagens ou de anular atos administrativos, mesmo quando for por orientação do Tribunal de Contas, assegurando ao servidor, nos termos do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal, o direito ao contraditório e à ampla defesa, mediante regular processo administrativo.

2.2. Contratação irregular de serviços relacionados a atividades-fim da Administração Municipal nos setores de gestão de recursos humanos, de gestão financeira, de licitações e contratos, de assessoria de comunicação e de informática, em desacordo com o disposto no art. 37, inciso II da Constituição Federal e Prejulgados 0984, 1084, 1902, 1526, 1891, 1911, 1939 e 1981 do TCE-SC

A **situação encontrada** pela auditoria *in loco* evidenciou que a Prefeitura Municipal não possui quadro próprio de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo para o desempenho das atribuições de gestão de recursos humanos, de gestão financeira, de licitações e contratos, de assessoria de comunicação e de informática, apoiando-se em contratação de pessoas jurídicas (individuais) para a prestação dos referidos serviços por meio dos Contratos Administrativos nº 44/2019, 46/2019, 38/2021, 52/2021 e 24/2022.

As **evidências** do presente achado encontram-se nos Contratos Administrativos nº 44/2019, 46/2019, 38/2021, 52/2021 e 24/2022 e respectivos Termos Aditivos, concomitantemente com os respectivos Editais de Licitação e espelho cadastral das empresas contratadas, celebrados entre a Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi e as empresas individuais abaixo especificadas, além de declaração e cópia do Edital do último concurso público realizado no município (Documentos do Achado 2.1.2).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado encontra-se disposto, primeiramente, no art. 37, inciso II da Constituição Federal, já citado anteriormente, que aduz sobre a primazia do instituto do concurso público para o preenchimento de cargos na Administração Pública.

No caso em tela, foi verificado que atividades de gestão de recursos humanos, de gestão financeira, de licitações e contratos, de assessoria de comunicação e de informática da Prefeitura Municipal, de caráter técnico-administrativo e revestidas de perenidade, são desempenhadas por empresas privadas (individuais), contratadas por processo licitatório, de acordo com o disposto nos seguintes Contratos e respectivos objetos:

> **Contrato nº 46/2019 e aditivos (fls. 103 a 134)**
> **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PRESENCIAL** DE CONSULTORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, COMPREENDENDO AS ÁREAS CONTÁBIL, FINANCEIRA, GESTÃO E DE LICITAÇÕES
>
> **Contrato nº 44/2019 e aditivos (fls. 135 a 160)**
> A presente licitação tem por objeto o Registro de Preços para contratação de empresa para prestação de serviços de suporte na área de informática e Publicidade de atos Oficiais do Municipio, em conformidade com as especificações constantes do Anexo E deste Edital.
>
> **Contrato nº 38/2021 e aditivos (fls. 49 a 73)**
> Serviço de Publicidade e propaganda, divulgação de atos oficiais do Município, desenvolvimento de matérias produção de reportagens com imagem e vídeo. Execução do serviço será na sede do município ou qualquer outro local indicado para a prestação do serviço. Compreendendo 30 horas semanal.
>
> **Contrato nº 52/2021 e aditivos (fls. 161 a 191)**
> Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviço presencial de consultoria técnica especializada, no âmbito da administração e gestão financeira.
>
> **Contrato nº 24/2022 e aditivos (fls. 74 a 102)**
> Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviço presencial de consultoria técnica especializada, no âmbito da administração e recursos humanos.

Percebe-se da leitura dos objetos supracitados que as atividades executadas pelas referidas empresas possuem cunho técnico-administrativo, das áreas de recursos humanos, gestão financeira, licitações e contratos, assessoria de comunicação e de informática, as quais deveriam ser desempenhadas por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, tendo em vista o seu caráter de permanência na Administração Pública de Anita Garibaldi.

A situação aparenta decorrer da notória deficiência do quadro de pessoal atual da Prefeitura Municipal, conforme se observará também em outros achados, especialmente relativos ao quantitativo de contratos temporários em vigor no Município. De acordo com os documentos examinados, o último concurso público realizado pelo Município foi no ano de 2011. (fls. 26 a 48)

Dos espelhos cadastrais das empresas contratadas, que estão colacionados aos contratos, chama atenção que as respectivas pessoas jurídicas foram constituídas em datas muito próximas aos editais.

Cumpre registrar, em relação ao serviço de gestão de recursos humanos (Contrato nº 24/2022 – fls. 74 a 102), que há no quadro de pessoal o cargo efetivo de Gestor de Recursos Humanos, criado pela Lei (municipal) nº 1928/2011, que se encontra vago.

Necessário mencionar que o cargo foi ocupado pelo servidor Delomei Galli (cuja empresa era contratada na época da auditoria *in loco*), observando-se que o servidor se aposentou em 24/01/2022, sendo contratado como pessoa jurídica em março de 2022.

Nome: DELOMEI GALLI

Matrícula:	217840
Secretaria/Órgão:	
Lotação:	
Data de admissão:	15/03/1983
Vínculo empregatício:	Servidor Público Efetivo
Situação:	Demitido
Cargo comissionado:	Não
Data de demissão/exoneração:	24/01/2022
Ato de demissão/exoneração:	86/2022 - PORTARIA COM GERAÇÃO PARA T.C. (CONVERSÃ
Local de trabalho:	Exibir local
Informações salariais:	$
Cargo:	GESTOR DE RECURSOS HUMANOS
Lei:	1928/2011 (Data da lei: 31/03/2011)
Ato de nomeação:	5036 - DECRETO COM GERAÇÃO PARA T.C. (, nº 2082/2011 de 01/04/2011

Observa-se que a Lei (municipal) nº 1928/2011, que criou o cargo, estipulou no Anexo II como vencimento o valor de R$ 1.874,79 (mil oitocentos e setenta e quatro reais e setenta e nove centavos) enquanto o contrato firmado possui valor mensal de R$ 6.000,00 (seis mil reais).

Verificou-se que o serviço é prestado pelo ex-servidor na sede da Prefeitura, sendo o único “servidor contratado” que presta serviços no setor de Recursos Humanos, situação que inclusive prejudicou a entrega dos documentos à equipe de auditoria, em vista da já mencionada deficiência no quadro de pessoal, apesar da dedicação empreendida pelo ex-servidor, ora contratado.

Em relação aos serviços de publicidade e propaganda (Contrato nº 38/2021 – fls. 49 a 73), cumpre pontuar que há cargo efetivo de Comunicador Social, criado pela Lei (municipal) nº 1.705/2006, atualmente vago e cuja remuneração prevista na normativa é de R$ 1.050,00 (mil e cinquenta reais) (art. 1º, inciso I). No entanto, o contrato firmado, que também consiste em uma única pessoa contratada que presta seus serviços em sala da sede da Prefeitura, prevê valor mensal de R$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais).

No tocante aos serviços de informática (Contrato nº 44/2019 – fls. 135 a 160), igualmente, observa-se a existência de cargo efetivo de Técnico de Informática, criado pela Lei (municipal) nº 1575/2003, cujas atribuições têm similaridades com a descrição do objeto do contrato. O cargo encontra-se preenchido e a remuneração fixada em lei é de R$ 1.273,74 (mil duzentos e setenta e três reais e setenta e quatro centavos), enquanto o valor estipulado no Contrato Administrativo é de R$ 2.000,00 (dois mil reais).

Quanto aos Contratos nº 46/2019 e 52/2021 (fls. 103 a 134 e 161 a 191), relativos à gestão financeira, contábil e de licitações, embora não tenha se identificado correlação com cargos existentes no quadro, a leitura dos respectivos objetos permite concluir que se tratavam de atividades técnicas que deveriam ser desempenhadas por servidores efetivos e ambos com valor mensal fixado em R$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais). Oportuno registrar que o Sr. Alex Ribeiro Alves, cuja empresa foi contratada por meio do Contrato nº 46/2019, em 26/06/2019, era Secretário da Administração até 04/06/2019. Além disso, observa-se do documento juntado à fl. 114 que o contratado exerce suas atividades e assina documentos aparentemente como se fosse servidor lotado no Setor de Compras e Licitações.

Nome: ALEX RIBEIRO ALVES	
Matrícula:	348812
Secretaria/Órgão:	
Lotação:	
Data de admissão:	10/04/2019
Vínculo empregatício:	Cargo em Comissão
Situação:	Demitido
Cargo efetivo:	Não
Data de demissão/exoneração:	04/06/2019
Ato de demissão/exoneração:	433/2019 - PORTARIA COM GERAÇÃO PARA T.C. (CONVERSÃ
Local de trabalho:	Exibir local
Informações salariais:	
Cargo:	SECRETARIO
Lei:	2356/2022 (Data da lei: 30/06/2022)
Ato de nomeação:	7046 - PORTARIA COM GERAÇÃO PARA T.C. , nº 256/2019 de 10/04/2019
Requisitos:	
Atividades:	

Esta Corte de Contas possui entendimento consolidado com relação à matéria em tela, aduzindo ser vedada a terceirização de atividades-fim da Administração Pública, conforme segue:

> Prejulgado 1084
> [...]
> 4. Com relação à possibilidade de terceirização de serviços pela Administração Pública:
> a) é possível à Administração Pública celebrar contrato de prestação de serviços com o objetivo de terceirizar atividades que lhe são pertinentes, **desde que a contratação atenda ao interesse público;**
> b) **a terceirização de serviços por parte do Poder Público tem que se restringir às atividades-meio do órgão contratante, assim entendidas aquelas que não representem funções essenciais, finalísticas;** (Processo nº CON-01/00328601. PM de São Lourenço d'Oeste. Relator Conselheiro Luiz Roberto Herbst. Sessão de 18/02/2002) (grifo nosso)
>
> Prejulgado 1526
> 1. Os serviços a serem contratados não podem constituir atividade-fim da Administração **nem as funções serem próprias de cargos do quadro de pessoal do contratante**, sob pena de infração à norma do art. 37, inciso II, da Constituição Federal. (Processo CON-04/00084104. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Rel. Auditor Altair Debona Castelanº Sessão de 19/04/2004) (grifo nosso)
>
> Prejulgado 1891
> 1. É possível terceirizar as atividades-meio, como, enunciativamente, as medições de consumo de água e uso do sistema de esgotamento sanitário, o processamento das informações coletadas em banco de dados informatizado, a conservação, a limpeza e a vigilância das instalações públicas, entre outros.
> **2. Não é possível se adotar o regime de terceirização das atividades finalísticas do ente público.**
> 3. Quando se tratar de companhia de águas e esgoto, não poderão ser objeto de terceirização, por exemplo, o lançamento tributário (faturamento), sua respectiva cobrança e arrecadação, assim como a emissão de ordens de serviço relativas à instalação, conserto, reparo ou corte do fornecimento

> dos ditos serviços, por envolver atividade-fim da companhia. (Processo nº CON-07/00090827. Companhia Águas de Joinville. Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Sessão de 30/07/2007) (grifo nosso)
>
> Prejulgado 1981
> 1. **A contratação do professor inativo para ministrar aulas regulares na graduação ou pós-graduação de universidade pública não poderá ser realizada por qualquer das modalidades licitatórias, tampouco por dispensa ou inexigibilidade de licitação, pois a educação é atividade-fim do Estado, o que inviabiliza a sua terceirização.** (Processo nº CON-08/00640608. Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC. Relator Conselheiro Salomão Ribas Junior. Sessão de 04/02/2009) (grifo nosso)

Do mesmo modo, este Tribunal já firmou entendimento de que a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública, das quais decorram atos administrativos, deve ser efetivada, em regra, por servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos de provimento efetivo ou comissionado, estes destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento. Vejamos:

> Prejulgado 1939
> 1. É de competência da Câmara Municipal decidir qual a estrutura necessária para execução dos seus serviços de contabilidade, considerando entre outros aspectos, a demanda dos serviços se eventual ou permanente; o quantitativo estimado de horas necessárias para sua execução; o quantitativo e qualificação dos servidores necessários para realização dos serviços; e a estimativa das despesas com pessoal.
> 2. **De acordo com o ordenamento legal vigente, a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública, das quais decorram atos administrativos, deve ser efetivada, em regra, por servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos de provimento efetivo ou comissionado, estes destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, conforme as disposições do art. 37, II e V, da Constituição Federal.**
> [...]
> 4. Sempre que a demanda de serviços contábeis for permanente e exigir estrutura de pessoal especializado com mais de um servidor, é recomendável a criação de quadro de cargos efetivos para execução desses serviços, com provimento mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), podendo ser criado cargo em comissão (art. 37, II e V, da Constituição Federal) para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (Contadoria, Departamento de Contabilidade ou denominação equivalente).
> 5. Os cargos de provimento efetivo ou em comissão devem ser criados mediante Resolução aprovada em Plenário, limitados à quantidade necessária ao atendimento dos serviços e do interesse público, a qual deve estabelecer as especificações e atribuições dos cargos e a carga horária a ser cumprida, devendo a remuneração ser fixada mediante lei de iniciativa da Câmara (art. 37, X, da Constituição Federal), proporcional à respectiva carga horária, observados a disponibilidade orçamentária e financeira, bem como os limites de gastos previstos pela Constituição Federal (art. 29-A) e pela Lei Complementar (federal) nº 101, de 2000, e os princípios da economicidade, da eficiência, da legalidade e da razoabilidade.
> 6. Compete à Câmara Municipal definir a carga horária necessária para execução dos seus serviços contábeis, podendo ser estabelecida em 10,

20, 30 ou 40 horas semanais, segundo o que melhor atender ao interesse público, devendo a remuneração ser fixada proporcionalmente à carga horária efetivamente cumprida.
(Processo: 700413693. Sessão: 05/03/2008) (grifamos)

Prejulgado 1911
1. É de competência da Câmara Municipal decidir qual a estrutura necessária para execução dos seus serviços jurídicos, considerando entre outros aspectos, a demanda dos serviços se eventual ou permanente; o quantitativo estimado de horas necessárias para sua execução; o quantitativo e qualificação dos servidores necessários para realização dos serviços; e a estimativa das despesas com pessoal.
2. **De acordo com o ordenamento legal vigente a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública, das quais decorram atos administrativos, deve ser efetivada, em regra, por servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos de provimento efetivo ou comissionado, estes destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, conforme as disposições do art. 37, II e V, da Constituição Federal.**
(Processo: 700413421. Data da Sessão: 27/08/2007) (grifamos)

Prejulgado 1902
1. A cobrança de Dívida Ativa, por via judicial ou extrajudicial, é um dos serviços jurídicos de natureza ordinária do ente, sendo necessária a criação de quadro de cargos efetivos para a execução desses serviços, com provimento mediante concurso público (art. 37 da Constituição Federal), se os já existentes forem insuficientes para a demanda do Município.
2. **Por se tratar de atividade-fim, é irregular a transferência da cobrança da Dívida Ativa para pessoa física ou jurídica.**
3. Nos casos de falta transitória de profissionais da área, portanto temporariamente, poderá ser aplicada a regra prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, que prevê a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da lei, até o provimento dos cargos via concurso público.
(Processo: 700198601. Data da Sessão: 20/08/2007) (grifamos)

Prejulgado 0984
[...]
7. As funções típicas e permanentes do Município devem ser executadas por servidores do seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos efetivos, admitidos mediante prévio concurso público. A contratação por prazo determinado é medida excepcional, atendidos os requisitos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. Quando a contratação de pessoal, a qualquer título, representar aumento de despesa e decorrer de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, é requerida prévia demonstração do impacto orçamentário-financeiro no exercício e nos subseqüentes e declaração do ordenador da despesa sobre a adequação orçamentária e financeira do aumento com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16 da LRF). Também depende da adequação aos limites prudenciais e máximos de despesas com pessoal, para o ente e para cada Poder, nos termos dos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00.
8. Os cargos de livre nomeação e exoneração (cargos em comissão), destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, CF), serão criados e extintos por lei local, na quantidade necessária ao cumprimento das funções institucionais dos órgãos e entidades, limitados ao mínimo possível, a fim de evitar demasiada oneração dos cofres públicos e atender aos limites de gastos com pessoal (Lei Complementar nº 101/00).
[...]

(Processo: 6521215. Data da Sessão: 18/04/2001)

2.2.1. Resposta da audiência

O responsável se limitou a afirmar que possuiria em seu quadro de pessoal cargos indispensáveis para o bom funcionamento do serviço público. Com a desocupação das referidas vagas, o município teria sido obrigado a contratar empresa especializada para desempenhar os serviços, tendo em vista a ausência de concurso público vigente.

O gestor argumentou, ainda, que estaria realizando estudos para que seja efetuada a seleção de pessoal por meio de concurso público.

2.2.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Os argumentos apresentados não foram suficientes para afastar a restrição apontada, pugnando-se pela manutenção da irregularidade apontada, já que o município se utilizou de instrumento inadequado (contrato de prestação de serviços) para desempenhar atividades técnicas e permanentes de sua rotina.

De tal maneira, pugna-se por determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi que realize concurso público para admitir, em caráter efetivo, servidores para o desempenho das funções permanentes da Administração Municipal, com a consequente rescisão dos contratos firmados para prestação de serviços relacionados neste item 2.2 do relatório técnico, nos termos do art. 37, inciso II da Constituição Federal e dos Prejulgados 0984, 1084, 1902, 1526, 1891, 1911, 1939 e 1981 do TCE-SC.

2.3 Ausência de atribuições dos cargos de provimento em comissão de Diretor, Assistente de Diretor, Chefe de Serviço, Administrador de Material e Recepcionista, uma vez que as Leis que criaram os cargos não disciplinaram as atribuições, verificando-se a realização de atividades sem caráter de direção, chefia e assessoramento pelos cargos em comissão de Recepcionista e Auxiliar Administrativo, em descumprimento ao previsto no art. 37, inciso V, e art. 39, § 1º, e incisos I, II e II da Constituição Federal e art. 3º, da Lei (municipal) nº 1013/91

A **situação encontrada** apontou que os cargos comissionados de Diretor, Assistente de Diretor, Chefe de Serviço, Administrador de Material e Recepcionista, existentes na estrutura administrativa do Município de Anita Garibaldi, não possuem atribuições específicas definidas por lei, além dos ocupantes dos cargos em comissão de Recepcionista e Auxiliar Administrativo desempenharem atividades de natureza burocrática, desprovidas do caráter de chefia, direção e assessoramento.

As **evidências** do presente achado partiram da verificação das Leis (municipais) nº 1032/1991, 1118/1993, 1235/1995 e 1489/2002, que demonstraram a ausência de norma que defina as atribuições específicas dos cargos de provimento em comissão de Diretor, Assistente de Diretor, Chefe de Setor, Administrador de Material e Recepcionista, verificando-se, ainda, o caráter burocrático do cargo comissionado de Auxiliar Administrativo, além de declaração emitida pelo Setor de Recursos Humanos e relação de servidores ocupantes de cargos comissionados da Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi, concomitante com os atos de nomeação de servidores para os referidos cargos. (Documentos do Achado 2.1.3).

O **critério utilizado** para o presente achado é alicerçado pelo art. 37, inciso V, e art. 39, § 1º, e incisos I, II e III, da Constituição Federal, que se referem às questões que envolvem a criação de cargos no serviço público, como se observa abaixo:

> Art. 37. [...]
> V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos em lei, **destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.**
> [...]
> Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.
> [...]
> § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:
> I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
> II - os requisitos para a investidura;
> III - as peculiaridades dos cargos. (grifo nosso)

A Lei (municipal) nº 1013/1991, que dispõe sobre o Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Anita Garibaldi, traz o conceito de cargo público para a Administração Pública Municipal. A saber:

> Art. 3º Cargo Público é o agente criado por lei, com denominação própria, em número certo e pago pelos cofres do Município, suas autarquias e Fundações Públicas, cometendo-se ao seu titular um conjunto de deveres, atribuições e responsabilidades.
> Parágrafo único. Os cargos de que trata esta Lei são providos em caráter efetivo, em comissão ou temporário.

A Lei (municipal) nº 1032/1991, que dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargos e Vencimentos dos Servidores de Anita Garibaldi, assim dispõe em seu art. 3º, inciso III:

> Art. 2º Para efeito desta Lei considera-se:
> III - CARGO PÚBLICO - Conjunto de atribuições e respectivas responsabilidades concedidas ao Servidor Público Municipal concursado ou transposto conforme Lei 950 de 22 de junho de 1990 por autoridade competente.

Apesar da redação das referidas normativas definir o conceito de cargo público, prevendo que seu titular tem um conjunto de **atribuições, deveres e responsabilidades**, não há normativa que tenha estabelecido as atribuições específicas dos cargos em comissão de Diretor, Assistente de Diretor, Chefe de Serviço, Administrador de Material e Recepcionista.

Oportuno registrar que o Município possui legislação esparsa que cria diversos cargos e vagas de forma isolada, o que dificulta a visualização da composição do quadro de pessoal, possuindo leis muito antigas que disciplinam determinados cargos, possivelmente desatualizadas em relação às necessidades atuais do quadro de pessoal.

A Lei (municipal) nº 1489/2002[5] assim dispõe em relação ao cargo de Diretor e Chefe de Serviço:

> ANEXO I - Lei nº 1.579/2003
> Cargos de Provimento em Comissão Codificados
> Grupos: Direção e Assessoramento Superior, Direção e Assessoramento Intermediário, Direção e Assessoramento Médio e Assistente Pessoal do Prefeito - DAS/DASI/DAM/APP/CPA.

Denominação	Quantidade	Código Nível	Salário
Secretário Municipal	7	DAS 1	
Chefe de Gabinete do Prefeito	1	DAS 1	1.022,23
Assessor Jurídico	1	DASI 2	960,00
Diretor	7	DASI 2A	713,19

[5] Dispõe sobre a Reorganização da Administração Pública do Município de Anita Garibaldi.

Chefe de Setor	7	DAM 3	474,11	
Chefe de Programa de Ação	4	CPA 4	360,00	
Assistente Pessoal do Prefeito	1	APP 4	360,00	(Redação dada pela Lei nº 1579/2003)

A Lei (municipal) nº 1118/1993[6], por sua vez, dispõe sobre os cargos em comissão de Recepcionista e de Administrador de Material:

> Art. 1º Ficam criados no Quadro de Pessoal da Prefeitura 07 (sete) cargos de provimento em comissão.
> Parágrafo único. Os cargos criados no "caput" deste artigo ficam vinculados à Estrutura Administrativa a seguir:

GABINETE DO PREFEITO	Quantidade de cargos
Recepcionista	01
GABINETE DO PLANEJAMENTO	
Assistente de Gabinete	01
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO É FINANÇAS	
Departamento Contábil e Financeiro	
Assistente do Departamento	01
SECRETARIA DE OBRAS, SERVIÇOS PÚBLICOS E INTERIOR	
Departamento de Viação, Obras e Interior	
Assistente do Departamento	01

[6] CRIA CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO NA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA.

Administrador de Material	01
Mestre de Obras	01
SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	
Departamento da Agricultura e Assistência ao Produtor	
Assistente do Departamento	01

O cargo em comissão de Assistente de Diretor consta como criado pela Lei (municipal) nº 1235/1995 (dados Portal Transparência[7]), no entanto, a Lei não foi localizada por esta instrução.

Já o cargo de Auxiliar Administrativo está previsto na Lei nº 1032/1991[8] e, embora a normativa não o descreva expressamente como cargo de provimento em comissão e contenha previsão de 2 vagas, observa-se que existem 5 vagas providas[9], de acordo com as Portarias de fls. 198-199, 202 e 205-206.

Além disso, denota-se que o cargo possui atribuições genéricas, que destoam das características de chefia, direção e assessoramento, de acordo com o que prevê o Anexo I da normativa:

> Auxiliar Administrativo I - Atividade de nível médio, de natureza repetitiva, envolvendo serviços de registro, controle, da tilografia, redação, arquivo e execução de todo e qualquer serviço de caráter administrativo, financeiro, pessoal ou material. Portador do certificado de 2º Grau. Aux. Administrativo II - Atividade de nível médio, de natureza repetitiva, envolvendo serviços de registro, controle, da tilografia, redação, arquivo e execução de todo e qualquer serviço de caráter administrativo, financeiro, pessoal ou material. Portador do certificado de 2º Grau e com pelo menos 10 (dez) anos de atuação na classe imediatamente inferior na mesma área de atuação, e que tenha atingido o padrão X da referida classe. Aux. Administrativo III - Atividade de nível médio, de natureza repetitiva, envolvendo serviços de registro, controle, datilografia, redação, arquivo e execução de todo e qualquer serviço de caráter administrativo, financeiro, pessoal ou material. Portador do certificado de 2º grau e com pelo menos 10 (dez) anos de atuação na classe imediatamente inferior na mesma área de atuação, e que tenha atingido o padrão X da referida classe.

Observou-se *in loco*, ainda, total dissonância do mandamento constitucional em relação ao cargo de Recepcionista, com provimento em comissão, cujas atribuições, embora não especificadas na lei, limitam-se ao atendimento de chamadas e recepção nos respectivos locais de lotação.

---

[7] Disponível em: https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-140/con_servidoresefetivos.faces Acesso em: 18/10/2022.

[8] DISPÕE SOBRE O PLANO DE CARREIRA, CARGOS E VENCIMENTOS, QUADRO GERAL DE PESSOAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

[9] Situação abordada em item próprio.

Ressalta-se que a especificação da atribuição de um cargo público de qualquer natureza serve, entre outros motivos, para a aquiescência do servidor no provimento do cargo e como parâmetro para a aferição da eficiência do servidor no exercício daquelas atribuições. Além disso, a definição da atribuição de cada cargo público possibilita a identificação, quando existente, do desvio de função, prevenindo, assim, que servidor admitido para determinado cargo realize tarefas inerentes a cargo de natureza diversa.

Considera-se ainda que especificar as atribuições de um cargo público de provimento em comissão contribui, sobremaneira, para o devido cumprimento do art. 37, inciso V, da Constituição Federal, que assevera que cargos comissionados devem ser destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Nesse sentido, leciona Carvalho Filho[10]:

> Cargo público é o lugar dentro da organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público**, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente.** A função pública é a atividade em si mesma, ou seja, função é sinônimo de atribuição e corresponde às inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores públicos. [...]
> Todo cargo tem função, **porque não se pode admitir um lugar na administração que não tenha predeterminação das tarefas do servidor.** (grifo nosso)

2.3.1. Resposta da audiência

A Prefeitura Municipal alegou tão somente que as legislações que criaram os cargos seriam antigas e defasadas, sem a identificação das atribuições, reconhecendo a irregularidade e informando que estaria sendo realizado estudos em cada setor para extinção de cargos desnecessários, bem como a criação dos que são importantes para a boa administração, momento em que serão revisados os textos contidos nas legislações.

2.3.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Diante dos argumentos apresentados pela unidade gestora, esta instrução entende que a restrição deve ser mantida, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi que adote providências para regulamentar as

[10] FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo.* 23ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. Pág. 662)

atribuições dos cargos comissionados que compõem seu quadro de pessoal, extinguindo os cargos em comissão de recepcionista e auxiliar administrativo, tendo em vista que não possuem caráter de direção, chefia ou assessoramento, , em cumprimento ao previsto no art. 37, inciso V, e art. 39, § 1º, e incisos I, II e II da Constituição Federal e no art. 3º, da Lei (municipal) nº 1013/91.

2.4. Irregularidades no quadro funcional da Assessoria Jurídica do Município e da Secretaria de Esportes, Cultura e Turismo, tendo em vista a exclusividade de servidores ocupantes de cargos em comissão em seu quadro, em descumprimento ao art. 37, *caput,* e incisos II e V da Constituição Federal, à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Prejulgados 1911 e 1939 do TCE-SC

A **situação encontrada** indicou que o quadro funcional da Assessoria Jurídica do Município e da Secretaria de Esportes, Cultura e Turismo possuíam, à época da auditoria *in loco,* exclusivamente servidores comissionados.

Os quadros abaixo demonstram a situação supramencionada:

QUADRO 01 – Demonstrativo dos cargos que integram a estrutura da Assessoria Jurídica do Município

Servidor	Cargo ocupado	Natureza do Cargo
Fernando Schreiber Antunes	Assessor Jurídico	comissionado
Pamela Maria Bergamo	Assessor Jurídico	comissionado

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do presente achado.

QUADRO 02 – Demonstrativo dos cargos que integram a estrutura da Secretaria de Esportes, Cultura, Turismo e Eventos

servidor	Cargo ocupado	Natureza do Cargo
Gislaine do Prado	Diretor de Cultura	comissionado
Judemar Forest Junior	Secretário	comissionado

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do presente achado.

As **evidências** que alicerçam o presente achado são encontradas na relação de servidores efetivos (fls. 212-216) e comissionados (fls. 217-219) do quadro de pessoal da Prefeitura de Anita Garibaldi, na Lei (municipal) nº 2356/2022 que criou a Secretaria de Esportes, Cultura, Turismo e Eventos e Leis (municipais) nº 1489/2002, 2109/2015 e 2156/2017, que disciplinam o cargo de Assessor Jurídico. (Documentos do Achado 2.1.4)

O **critério utilizado** para identificar o excessivo número de servidores em exercício de cargo comissionado nos órgãos em tela encontra-se previsto no art. 37, *caput,* e incisos II e V, da Constituição Federal, já citados anteriormente, extraindo-se que tal excesso é contrário aos preceitos constitucionais que tratam do provimento de cargo público, principalmente no que diz respeito à realização de concurso público como regra basilar, além de afrontar os princípios constitucionais da proporcionalidade e da moralidade administrativa.

O Supremo Tribunal Federal já tratou da questão do número excessivo de servidores comissionados na Administração Pública, conforme se extrai do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.125, oriunda do Estado do Tocantins, assim ementada:

> [...]
> 3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei nº 1950/2008 **evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade.**
> 4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: **afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República.** Precedentes.
> [...]
> 6. **A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República**. (grifo nosso)
> [...]
> 8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, *caput*; e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões "*atribuições", "denominações"* e *"especificações"* de cargos contidas no art. 8º da Lei nº 1.950/2008.
> 9. [...] E, ainda, o número de cargos em comissão inicialmente criados [...] é maior do que o total de cargos efetivos preenchidos no Estado, o que poderia levar à constatação absurda de que para cada subordinado há, pelo menos, um "*chefe, assessor ou diretor"*, ocupante de cargo comissionado. (grifo nosso)

Destaca-se o entendimento esposado pelo Procurador-Geral da República nos mencionados autos:

> Da comparação entre o número de cargos de provimento efetivo e os de provimento em comissão, no Estado do Tocantins, tem-se verificada evidente desproporção, suficiente a demonstrar a burla ao comando inscrito no inciso II do art. 37 da Constituição Federal. (...) De outro lado, a criação de cargos em comissão deve sempre ocorrer em número proporcional à necessidade do serviço, ou seja, precisa ter relação direta com a busca pelo funcionamento regular dos serviços prestados pela Administração. Nas

> hipóteses em que o interesse público é ignorado ou contrariado, objetivando a norma apenas assegurar interesses pessoais ou partidários, há de se reconhecer sua incompatibilidade com o texto constitucional. (...) No caso específico, repita-se, **clara é a desproporção entre o número de cargos de provimento em comissão e os de provimento efetivo** que, registre-se, sequer foram inteiramente preenchidos, estando configurado o desrespeito ao princípio da proporcionalidade e da moralidade administrativa". (grifo nosso)

Observa-se que a Corte Superior já havia se pronunciado anteriormente acerca da necessidade de se guardar a proporcionalidade entre o número de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e o de servidores ocupantes de cargo em comissão, conforme verificado na Decisão emitida no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 365.368/SC, relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski. A saber:

> AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I – Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II – **Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislação local.** III – Agravo improvido (Primeira Turma, publicado no DJ em 29/06/2007) (grifos nossos)

Cabe registrar que mais recentemente, em sede de Repercussão Geral, o STF reafirmou sua jurisprudência, fixando a seguinte tese:

> Criação de cargos em comissão. Requisitos estabelecidos pela Constituição Federal. Estrita observância para que se legitime o regime excepcional de livre nomeação e exoneração. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação da jurisprudência da Corte sobre o tema.
> 1. A criação de cargos em comissão é exceção à regra de ingresso no serviço público mediante concurso público de provas ou provas e títulos e somente se justifica quando presentes os pressupostos constitucionais para sua instituição.
> 2. Consoante a jurisprudência da Corte, a criação de cargos em comissão pressupõe: a) que os cargos se destinem ao exercício de funções de direção, chefia ou assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) que o número de cargos comissionados criados guarde proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os institui; e d) que as atribuições dos cargos em comissão estejam descritas de forma clara e objetiva na própria lei que os cria.
> 3. Há repercussão geral da matéria constitucional aventada, ratificando-se a pacífica jurisprudência do Tribunal sobre o tema. Em consequência disso, nega-se provimento ao recurso extraordinário.
> **4. Fixada a seguinte tese: a) A criação de cargos em comissão somente se justifica para o exercício de funções de direção, chefia e assessoramento, não se prestando ao desempenho de atividades burocráticas, técnicas ou operacionais; b) tal criação deve pressupor a**

> **necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado; c) o número de cargos comissionados criados deve guardar proporcionalidade com a necessidade que eles visam suprir e com o número de servidores ocupantes de cargos efetivos no ente federativo que os criar; e d) as atribuições dos cargos em comissão devem estar descritas, de forma clara e objetiva, na própria lei que os instituir.**
> (RE 1041210 RG, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-107 DIVULG 21-05-2019 PUBLIC 22-05-2019) (grifos nossos)

Embora apenas a investidura em cargo de provimento efetivo dependa de aprovação prévia em concurso público e o cargo de provimento em comissão seja de livre nomeação, em respeito aos princípios da proporcionalidade e moralidade administrativa, insertos na Constituição Federal, quando o Administrador Público cria cargos e admite servidores comissionados em número desproporcional aos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo resta configurada burla ao concurso público.

Esta Corte de Contas já consolidou orientação no sentido de que a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública deve ser efetivada, em regra, por servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos de provimento efetivo ou comissionado, estes destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, limitados à quantidade necessária ao atendimento dos serviços e do interesse público, conforme item 2 do Prejulgado 1939, supratranscrito.

Cabe destacar que o atual quadro exclusivo de servidores comissionados da Secretaria de Esportes, Cultura, Turismo e Eventos pode comprometer a atuação do órgão e a continuidade das atividades desenvolvidas. A Lei (municipal) nº 2356/2022[11], que criou a referida Secretaria, além dos cargos comissionados de Diretor de Turismo e Eventos, Diretor de Cultura e Diretor de Esportes, traz apenas previsão de “cargos isolados” de Motorista e Auxiliar Administrativo[12].

[11] Cria a Secretaria de Esportes, Cultura, Turismo e Eventos e dá outras Providências.

[12] Art. 19. Os cargos isolados lotados na Secretaria de Esportes, Cultura, Turismo e Eventos são: AUXILIAR ADMINISTRATIVO - cabe a responsabilidade de desenvolver atividades no âmbito do Poder Executivo do Município de Anita Garibaldi/SC, assim entendidas como inclusão de documentos e dados no sistema de Cadastro da prefeitura, análise de documentos, confecção e expedição de documentos, atos, certidões, declarações, petições, retirada de documentos, encaminhamento de pedidos administrativos relativos à Secretaria junto a repartições públicas e privadas, planejamento e organização dos serviços técnicos administrativos, a utilização de recursos humanos, materiais e financeiros, desenvolvimento de atividades burocráticas junto as repartições públicas e privadas, expedição e recebimento de ofícios, realização de diligências, atendimento ao público entre outras atividades correlatas. Qualificação Requerida: Formação profissional comprovada através de certificado de conclusão de ensino médio completo, devidamente registrado no Ministério da

Especificamente no que tange às funções desempenhadas pelos ocupantes do cargo de **Assessor Jurídico,** destaca-se novamente que esta Corte de Contas já se pronunciou acerca da necessidade de haver servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo que executem as atividades vinculadas aos serviços jurídicos nas unidades gestoras, em face da relevância e caráter técnico e permanente da atividade no âmbito da administração pública. A saber:

> Prejulgado 1911
> [...]
> 2. De acordo com o ordenamento legal vigente a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública, das quais decorram atos administrativos, deve ser efetivada, em regra, por servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos de provimento efetivo ou comissionado, estes destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia ou assessoramento, conforme as disposições do art. 37, II e V, da Constituição Federal.
> 3. Nos municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes, quando inexistente estrutura jurídica, os serviços jurídicos prestados nas Câmaras Municipais poderão ser executados por pessoa habilitada com formação específica e registro no Órgão de Classe (OAB), com a carga horária proporcional ao volume dos serviços, nomeada para exercer cargo de provimento em comissão ou de provimento efetivo, por meio de concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal).
> 4. **Sempre que a demanda de serviços jurídicos - incluindo a defesa judicial e extrajudicial - for permanente e exigir estrutura de pessoal especializado com mais de um profissional do Direito, é recomendável a criação de quadro de cargos efetivos para execução desses serviços,** com provimento mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), podendo ser criado cargo em comissão (art. 37, II e V, da Constituição Federal) para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (Procuradoria, Departamento Jurídico, Assessoria Jurídica, ou denominação equivalente) [...] (Reformado em 24.08.2009, mediante a decisão nº 3000/09, exarada no Processo CON-08/00526490. Câmara Municipal de Palmeira. Rel. Conselheiro Moacir Bertoli. Sessão de 24/08/2009) (grifo nosso)

Diante disso, denota-se que a estrutura da Assessoria Jurídica do Município de Anita Garibaldi destoa das orientações referenciadas, contando com 2 cargos de

---

Educação.
MOTORISTA - cabe a responsabilidade de dirigir veículos automotores destinados ao transporte de passageiros e cargas; prover ao superior imediato qualquer anomalia constatada no veículo; encarregando-se do transporte e da entrega de correspondência ou carga que lhe for confiada; recolher o veículo à garagem ou ao estacionamento designado no final da jornada de trabalho; manter os veículos em perfeitas condições de conservação e funcionamento e proceder à limpeza do veículo; controlar e providenciar a lubrificação e/ou abastecimento dos veículos, bem como a reposição de materiais ou peças; comunicar ao responsável o momento das revisões necessárias e preventivas para a manutenção e reparos do veículo; registrar, em planilha ou diário de bordo, ao final da jornada de trabalho, e na entrega do veículo, todas as ocorrências havidas, especialmente o montante da quilometragem rodada e a quantia do abastecimento do combustível; transportar e fazer entrega de materiais, processos e expedientes, segundo determinação; executar notificações e outras convocações; executar outras tarefas correlatas e determinadas. Qualificação Requerida: Ensino fundamental e CNH.

provimento em comissão, disciplinados nas Lei (municipais) nº 1489/2002[13], 2109/2015[14] e 2156/2017[15] enquanto a diretriz proposta por esta Corte indica que poderia haver estrutura com a existência de cargo de provimento efetivo, chefiada por Procurador/Assessor nomeado em comissão, ou mesmo com somente um servidor comissionado, conforme hipótese de excepcionalidade permissiva contida no item 3 do Prejulgado 1911, e considerando precedente desta Corte de Contas[16], não sendo, contudo, a situação verificada no caso em tela, em que constam, conforme já explicitado anteriormente, dois servidores comissionados desempenhando os serviços jurídicos da Prefeitura, demonstrando a necessidade de servidor efetivo que possa executar as atividades jurídicas da unidade gestora.

Em relação ao tema, compreende-se oportuno destacar trecho do voto do Relator Conselheiro Substituto Cleber Muniz Gavi no processo CON 07/00413421[17]:

> O cargo de assessor jurídico, por si só, é uma função eminentemente técnica, sem o caráter peculiar de assessoramento, chefia ou direção, características estas exclusivas dos cargos em comissão. Ademais, as atividades desempenhadas pelo ocupante de referido cargo dizem respeito à própria atividade fim do órgão legislativo, não sendo a prestação de seus serviços de exclusivo interesse da cúpula administrativa da Câmara, motivo pelo qual não se justifica a criação de um cargo que estaria a ela subordinada por relação de confiança.

2.4.1. Resposta da audiência

O responsável inicia informando sobre as dificuldades financeiras do município por falta de arrecadação, o que teria gerado altos índices de despesas com pessoal, hoje regularizados. A inexistência de concurso público vigente teria levado a situação verificada pela equipe de auditoria, com a contratação apenas de servidores comissionados, o que será sanado com a realização de concurso público no ano de 2023 após a finalização do estudo de cargos em cada setor.

2.4.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Diante dos argumentos apresentados pelo gestor, esta instrução entende que a restrição deve ser mantida, tendo em vista que, além do que foi aduzido em

[13] Dispõe sobre a Reorganização da Administração Pública do Município de Anita Garibaldi.
[14] REGULAMENTA O CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSOR JURÍDICO (ARTIGO 16, INCISO I, DA LEI MUNICIPAL Nº 1489/2001), ALTERA VENCIMENTOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
[15] ABRE UMA VAGA DE ASSESSOR JURÍDICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
[16] Conforme relatório e voto do relator do REP 17/00440257, o item 3 do Prejulgado 1911, por analogia, pode ser aplicado às Prefeituras Municipais.
[17] Fls. 108 do processo que culminou na Decisão 2591/2007,

justificativa dos fatos apontados pela auditoria *in loco,* não foram juntados aos autos quaisquer elementos que pudessem corroborar eventual tomada de providências pela administração municipal.

Desse modo, pugna-se por determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi que regularize a situação encontrada nos referidos órgãos, para que essas unidades possam ser compostas majoritariamente por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, restando aos servidores comissionados o desempenho exclusivo de funções de direção, chefia ou assessoramento, em cumprimento ao art. 37, caput, e incisos II e V da Constituição Federal, à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e aos Prejulgados 1911 e 1939 do TCE-SC.

2.5. Irregularidades na contratação de ACTs, tendo em vista o excessivo número (181) de servidores contratados temporariamente e expressiva quantidade de servidores admitidos temporariamente para diversas funções, em desrespeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e Lei (municipal) nº 1370/1999

A **situação encontrada** pela auditoria *in loco* evidenciou que a Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi possuía uma quantidade excessiva de servidores contratados temporariamente (181), em desvirtuamento da necessidade temporária de excepcional interesse público que deve nortear a contratação de servidores por tempo determinado.

Em setembro de 2022, a unidade gestora possuía um número excessivo de servidores contratados temporariamente para o desempenho de diversas funções, de acordo com o que segue:

QUADRO 03 – Quantitativo de servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo e admitidos em caráter temporário (ACTs) para as funções em tela em setembro de 2022

Cargo	(ACTs)	Efetivo
Agente Comunitário de Saúde *	25	0
Assistente Social	3	1
Psicólogo **ESF ***	1	0
Psicólogo	4	4
Orientador Físico **ESF ***	1	0
Odontólogo **ESF ***	3	1**
Enfermeiro **ESF ***	1	0
Fisioterapeuta **ESF ***	1	0

Fisioterapeuta	2	0
Auxiliar Enfermagem **ESF ***	2	3
Auxiliar Enfermagem	0	2
Médico Veterinário	2	0
Técnico Enfermagem do SAMU	1	0
Nutricionista	1	0
Vigilante Ambiental	2	0
CRAS – Monitor Artesanato	1	0
CRAS – Monitor Música Instrumental	1	0
CRAS – Monitor Informática	1	0
Operador de Máquina	5	4
Servente	3	0
Técnico em Eletroeletrônica	2	0
Técnico em Edificações	1	0
Auxiliar de Serviços Gerais	24	21
Escriturário	5	3***
Auxiliar de Escritório	3	2

Fonte: Documentos listados nas evidências do presente achado.
* Funções vinculadas ao Estratégia de Saúde da Família (ESF) e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PAC), que serão abordados especificamente no Achado 2.1.6.
** Único servidor efetivo encontra-se em licença para tratar de interesse particular.
*** Um dos servidores efetivos encontra-se cedido para o Corpo de Bombeiros.

A equipe verificou que a administração municipal possuía, em setembro/2022, 188 servidores efetivos e 181 profissionais contratados em caráter temporário, resultando em praticamente 50% do quadro de pessoal do município, com o agravante de que o percentual de Professores contratados temporariamente está em 45% (37), acima do limite estabelecido pelo Plano Municipal de Educação, situação retratada no Achado 2.7

Ademais, os dois processos seletivos simplificados realizados nos anos de 2019 e 2021, com prorrogações, corroboram a necessidade de admissão de pessoal permanente para a Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi, por meio de concurso público, e/ou o desvirtuamento da necessidade temporária de excepcional interesse público.

As **evidências** do presente achado são encontradas na listagem referente à relação de cargos efetivos (fls. 221-232) e funções temporárias (fls. 233-246) preenchidas no quadro da Prefeitura Municipal, por local de trabalho, em setembro de 2022, e também tabela com a relação de contratados temporários com indicação da justificativa e respectivo processo seletivo (fls. 422-429). (Documentos do Achado 2.1.5).

Cabe registrar que foram encontradas dificuldades para apurar o número real de servidores efetivos investidos em cargos de provimento efetivo, em confronto com contratados temporários, sendo que as listagens apresentadas pela unidade

gestora registravam divergências, inclusive, em relação ao Portal Transparência, identificando-se que alguns servidores temporários, embora possuam no cadastro registro de "servidor público não efetivo", somente são encontrados mediante busca na relação de "servidores efetivos" e não na relação de "contratados/temporários"[18].

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se se encontra aportado no art. 37, incisos II (já citado anteriormente) e IX, da Constituição Federal, que trata do instituto do concurso público como alicerce para o preenchimento de cargos na administração pública e da contratação em caráter temporário de servidores para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com o que segue:

> Art. 37. [...]
> II - [...]
> IX - A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a **necessidade temporária de excepcional interesse público** (grifo nosso)

A Lei (municipal) no 1370/1999, que disciplina a contratação temporária no Município de Anita Garibaldi, assim dispõe quanto às situações que a autorizam:

> Art. 1º As atividades relacionadas com o funcionamento dos serviços da administração direta do município de Anita Garibaldi, serão exercidas, no que exceder à capacidade dos servidores efetivos, por admitidos em serviços de caráter temporário, de acordo com as disposições desta Lei.
> Art. 2º A admissão dar-se-á exclusivamente para o desempenho de atividades por tempo determinado, em substituição aos afastamentos legais dos titulares ou para atender necessidades de serviço de novos programas.
> Parágrafo Primeiro – A admissão de que trata este artigo poderá ocorrer excepcionalmente nos seguintes casos:
> I – para atender necessidades temporárias na área da saúde;
> II – para atender termos de convênio, acordo com ajustes celebrados com outros entes públicos, para execução de obras ou prestação de serviços;
> III – **para substituição de servidor efetivo em caso de afastamento por doença ou férias regulamentares e cuja atividade ou serviço é de excepcional interesse público**;
> IV – para execução de programas especiais de trabalho instituídos por decreto do Prefeito Municipal, para atender necessidades conjunturais que demandem a atuação imediata da Prefeitura e apara os quais não justifica a realização de concurso público para estabilizar servidor.
> VII – **em decorrência de abertura de vagas por criação, dispensa, aposentadoria de seu ocupante.**
> **Parágrafo Segundo – Nas hipóteses referidas nos incisos acima, a necessidade de admissão deverá estar devidamente justificada e comprovada.**
> Art. 3º - As admissões previstas no art. 2º desta Lei, não poderão exceder aos seguintes prazos de duração improrrogavelmente:

[18] Cita-se como exemplo: A contratada Sandra Regina Lima Zanchett, cujo nome somente é buscado pelo sistema por meio da listagem de servidores efetivos, embora seja contratada temporariamente de acordo com a relação fornecida pela unidade gestora de acordo com local de trabalho, utilizada como Evidência.

- nos casos do inciso I, 6 (seis) meses;
- nos casos do inciso II, com a expiração dos prazos conveniados ou acordados;
- no caso do inciso III, enquanto durar o afastamento; e,
- nos casos dos incisos IV, V e VI até a conclusão das obras ou serviços;
- no caso do inciso VII, até a realização de Concurso Público.
[...] (grifo nosso)

A verificação das evidências juntadas a estes autos, explanadas na descrição do presente achado, denota que a unidade gestora realiza contratação temporária para várias funções em número superior a quantidade de servidores admitidos em caráter efetivo, sendo que algumas funções não contam com nenhum servidor efetivo, o que demonstra um claro desvirtuamento da necessidade temporária de excepcional interesse público que deve alicerçar a contratação por tempo determinado na administração pública municipal.

Cumpre mencionar que a unidade gestora possui legislação esparsa com criação de diversos cargos, de difícil compilação, e nas quais verifica-se a criação de cargos efetivos e "vagas de teste seletivo" e "cargos temporários", com aparente confusão na edição de normas relativas ao quadro de pessoal, ressaltando-se que o servidor temporário não ocupa cargo, mas sim desempenha função temporária, com base na necessidade de excepcional interesse público.

Como exemplo, cita-se a Lei (municipal) nº 1906/2010, que "abre vagas no quadro efetivo de servidores municipais, define cargo para teste seletivo e dá outras providências"; Lei (municipal) nº 1880/2010, que "cria cargos de provimento efetivo, temporários e abre vagas no quadro de servidores municipais e dá outras providências" e Leis (municipais) nº 1809/2008 e 1844/2009 que criam "cargo temporário de Agente de Defesa Civil" e respectivas vagas.

Observa-se, portanto, que o Município vem se utilizando, erroneamente, da criação de "cargos temporários" para suprir a deficiência do quadro efetivo de servidores.

Na relação de contratados temporários colacionada às fls. 422-429, existem diversos colaboradores cujo processo seletivo não foi informado/encontrado, o que aponta para possível contratação direta e com prazos acima do limite legal.

Além disso, constatou-se que existem servidores efetivos em licença para tratar de assuntos particulares (fls. 250-266), conforme autoriza o art. 102 da Lei

(municipal) nº 1013/1991, com a redação dada pela Lei (municipal) nº 1863/2009[19], cujas funções apresentam número significativo de contratações temporárias, como Professor, Auxiliar de Educação Infantil (antigo Auxiliar de Creche) e Odontólogo.

Nesse sentido, oportuno destacar que a concessão de licença dessa natureza está condicionada ao interesse da administração pública, não sendo razoável autorizá-la diante da flagrante deficiência apresentada no quadro de servidores, com a necessidade de excessivas contratações temporárias.

A contratação temporária é modalidade que mitiga a necessidade de realização de concurso público, razão pela qual latentes têm que ser o caráter excepcional e a temporariedade da situação.

Esta Corte de Contas já se pronunciou acerca do instituto da contratação temporária, no que se observa abaixo:

> Prejulgado 2003
> 1. O art. 37, IX, da Constituição Federal autoriza contratações de pessoal de curto prazo, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de **necessidade temporária de excepcional interesse público**, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente.
> 2. A contratação temporária de pessoal por excepcional interesse público deverá ser regulamentada através de lei de iniciativa do Poder Executivo, a ser aplicada no âmbito dos Poderes e órgãos do ente federado, devendo o instrumento legal estabelecer as condições em que serão realizadas as admissões temporárias de pessoal (Processo nº CON-08/00526490. Relatora Auditora Sabrina Nunes Iockenº Sessão de 24/08/2009) (grifo nosso)

No mesmo sentido, caminha o entendimento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PERMITE A CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES. HIPÓTESES QUE NÃO CARACTERIZAM O EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO. EXEGESE DO ART. 21, § 2O, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA DECLARADA. EFEITOS EX NUNC PARA QUE SEJAM OBSTADAS NOVAS CONTRATAÇÕES, MANTENDO-SE, CONTUDO, INTACTOS OS SERVIDORES JÁ OCUPANTES DOS CARGOS QUESTIONADOS. "Nos termos das Constituições Estadual e Federal/88, a necessidade que enseja a contratação de pessoal temporário há que ser qualificada, sendo descogitável a admissão de pessoal no serviço público

[19] Lei nº 1863/2009 Art. 1º [...]:
Art. 102 – A critério da Administração, poderá ser concedida ao servidor estável, licença para tratar de assuntos particulares, pela prazo de até 2 (dois) anos consecutivos, sem remuneração, cuja licença poderá ser prorrogada, por períodos sucessivos de 2 (dois) anos, a requerimento do interessado e a juízo da Administração.

> sem premente necessidade da prestação laboral, quer para professor temporário ou em caráter permanente. **Deve-se ter presente, que a singela necessidade de admissão de pessoal subordinada ao desenvolvimento das atividades rotineiras da Administração que reclamam mais servidores ou por força de vacância dos cargos e do natural e paulatino aumento da demanda de serviços pela coletividade em geral, não justifica a imperiosidade de contratações de pessoal temporário para o serviço público; não que essa não seja útil, porém é imperioso que a mesma se torne indispensável pela premência no atendimento de situações emergenciais**" (ADIN nº 2001.008846-0, de Urubici, rel. Des. Anselmo Cerello. Julgado em 02/10/2002) (grifo nosso)

A necessidade temporária de excepcional interesse público deve estar caracterizada para que se possa contratar por tempo determinado na administração pública, não podendo ser o instituto utilizado para a satisfação de necessidades permanentes do serviço público. Essa é a lição de Diógenes Gasparini[20]:

> A necessidade a ser atendida, além de temporária, há de ser de *excepcional interesse público.* Este não há de ser *relevantíssimo,* mas tão-só *revelador de uma situação de exceção, de excepcionalidade,* que pode ou não estar ligado à imperiosidade de um atendimento urgente. [...] O que não nos parece possível é o aproveitamento dessa faculdade para o atendimento de situações novas, tal qual a instituição e exploração de um serviço público ou a ampliação do já existente, vez que uma e outra decorrem de metas perfeitamente avaliadas a tempo, que inclusive permitem a promoção do competente concurso para a admissão dos servidores necessários à execução. (grifo do autor)

Cabe trazer à baila, ainda, entendimento proferido por esta Corte de Contas acerca da impossibilidade da contratação temporária para substituição de servidores em licença para tratamento de interesse particular, de acordo com o que segue:

> Prejulgado 2046
> 1. Por se encontrar na seara da discricionariedade administrativa, o licenciamento para trato de interesse particular de servidor público não constitui motivo razoável para a contratação por tempo determinado para sua substituição, posto que a liberação do servidor não se coaduna com a necessidade do serviço. À Administração cabe requisitar o servidor, fazendo cessar os efeitos do ato administrativo concessivo caso verifique a premência do exercício das suas atribuições.
> 2. A suspensão da licença, para trato de interesse particular, por iniciativa da Administração, deve ser motivada e calcada no interesse público e na necessidade de serviço.
> 3. A edição de ato administrativo despido de justa motivação pode ser objeto de revisão administrativa ou judicial. Se inexistente os motivos alegados para a interrupção da licença para trato de interesse particular, o ato é invalido. As responsabilidades devem ser apuradas frente ao caso concreto.
> 4. A concessão de licença para trato de interesse particular, por depender do exame da conveniência e oportunidade administrativas e do interesse público, situa-se no âmbito da discricionariedade administrativa, daí não ser apropriada a sua integração ao rol das situações que autorizam a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária

[20] GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo.* 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Págs. 161-162.

> de excepcional interesse público, haja vista a possibilidade de cessação da licença por interesse da Administração Pública.
> 5. Os motivos autorizadores da interrupção de licença para trato de interesse particular, mesmo quando requerida pelo servidor, assim como do deferimento da licença, devem se prender à oportunidade e conveniência administrativas e ao interesse público. A elaboração de um rol de causas determinantes ao ensejo da interrupção de licença não pode ser considerado numerus clausus, mas hipóteses às quais se podem agregar situações que denotem a prevalência do interesse público em razão da necessidade de serviço. Verificada a ocorrência de necessidade, ainda que temporária, de excepcional interesse público, legitimada resta a interrupção da licença para trato de interesse particular concedida ao servidor, sendo, por isso, imprópria a contratação temporária prevista no art. 37, IX, da Constituição Federal. (Decisão n°2125/2010, CON10/00070406. Prefeitura Municipal de Rio dos Cedros. Rel. Cons. Luiz Roberto Herbst. Sessão de 19/05/2010)

Ademais, cabe destacar o respeito ao princípio da proporcionalidade na administração pública, tendo em vista o Quadro 03 deste relatório, o qual explicita um número expressivo de ACTs para as funções de Assistente Social, Psicólogo, Fisioterapeuta, Auxiliar Enfermagem, Médico Veterinário, Técnico Enfermagem do SAMU, Nutricionista, Vigilante Ambiental, CRAS – Monitor Artesanato, CRAS – Monitor Música Instrumental, CRAS – Monitor Informática, Operador de Máquina, Servente, Técnico em Eletroeletrônica, Técnico em Edificações, Auxiliar de Serviços Gerais, Escriturário, Auxiliar de Escritório, além das funções desempenhadas na esfera dos programas Estratégia da Saúde da Família(ESF) e Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) (fls. 247-249), exclusivamente por servidores temporários, situação reportada no Achado 2.6 e a situação da área da Educação, tratada no Achado 2.7.

Observe-se o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello[21] sobre o aludido princípio:

> Este princípio enuncia a idéia – singela, aliás, conquanto frequentemente desconsiderada – de que as competências administrativas **só podem ser *validamente* exercidas na *extensão* e *intensidade* correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas**. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam.

2.5.1. Resposta da audiência

[21] MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. Pág. 110.

O responsável inicia afirmando que as contratações seriam legais e necessárias, principalmente na Secretaria Municipal de Educação, tendo em vista a necessidade temporária de atuação do servidor na função. O número de profissionais contratados se identificaria pela quantidade de alunos que irão frequentar as aulas no ano letivo, não podendo a administração pública realizar a contratação de profissionais em caráter efetivo para uma necessidade temporária.

O gestor finaliza informando que será realizado um levantamento junto às secretarias para identificar as necessidades e possibilidades de contratação de servidores efetivos, que serão selecionados no concurso público a ser realizado no corrente ano.

2.5.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Diante dos argumentos apresentados pela unidade gestora, esta instrução entende que a restrição deve ser mantida, não prosperando o argumento de que a quantidade de alunos determinaria a quantidade de servidores em determinado ano, até porque o quantitativo excessivo de servidores contratados temporariamente denota desvirtuamento da necessidade temporária de excepcional interesse público. Não foram acostados aos autos, conforme já afirmado anteriormente, nenhum documento que pudesse atestar a tomada de providências para mitigar o apontado *in loco.*

Desse modo, pugna-se por determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi para que relegue as contratações temporárias às hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, providenciando a realização de concurso público para as funções apontadas neste achado, em respeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e à Lei (municipal) nº 1370/1999.

2.6. Irregularidades na contratação de servidores para o desempenho das funções vinculadas à Estratégia de Saúde da Família (ESF) e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), tendo em vista a admissão excessiva em caráter temporário, em burla ao instituto do concurso público, em descumprimento ao previsto no art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal e Prejulgado 1083 do TCE-SC

A **situação encontrada** pela auditoria *in loco* evidenciou que a Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi não possuía quadro de provimento efetivo de servidores para o desempenho de funções da Estratégia de Saúde da Família – ESF (antigo Programa de Saúde da Família) e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), adotando excessiva contratação temporária de servidores para o desempenho das funções inerentes à referida área da saúde do Município, no caso dos Agentes Comunitários, de forma exclusiva (Quadro 03 deste Relatório*).

As **evidências** estão alicerçadas na listagem de servidores admitidos em caráter temporário (fls. 233 a 246) e na listagem de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo (fls. 221 a 232), em vigor no mês de setembro de 2022, além de listagem de servidores relativa aos referidos Programas, às fls. 247 a 249, que demonstram haver excessiva contratação de servidores temporários para o desempenho das funções das políticas públicas em análise neste achado (Documentos do achado 2.1.6).

O **critério utilizado** como base para o achado encontra-se disposto no art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, que tratam do instituto do concurso público para a admissão de servidores em caráter efetivo e da contratação em caráter temporário de servidores para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, já referenciados anteriormente.

Cabe trazer à baila alguns excertos das normativas que dispõem sobre a contratação temporária de servidores para o desempenho das funções da Estratégia de Saúde da Família – ESF (antigo Programa de Saúde da Família) e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), que vem a ser as Leis (municipais) nº 1771/2007[22] e 1376/1999[23]. A saber:

> Lei nº 1771/2007
> Art. 1º Fica instituído o plano de cargos, vencimentos dos servidores do Município de Anita Garibaldi, constantes do Anexo Único, parte integrante desta Lei.
> Art. 2º **A criação de cargos estabelecidos nesta Lei Complementar visa atender exclusivamente às necessidades estabelecidas para a execução do Programa Saúde da Família,** instituído pela União Federal - Ministério da Saúde, objetivando o atendimento preventivo na comunidade, segundo critérios estabelecidos no plano de atuação elaborado pela Secretaria Municipal da Saúde.

[22] INSTITUI PLANO DE CARGOS DE PROVIMENTO TEMPORÁRIO PARA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS ESPECIAIS.
[23] CRIA O PROGRAMA DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Parágrafo único. **As nomeações/contratações de que trata o caput deste artigo se realizarão após a execução do respectivo teste seletivo, que poderá ser na modalidade simplificada.**
Art. 3º Os cargos criados por esta Lei Complementar ficarão subordinados à Secretaria Municipal de Saúde - Fundo Municipal de Saúde do Município de Anita Garibaldi, sendo preenchidos conforme a necessidade, com duração limitada à vigência do Programa.
Art. 4º Os atuais contratados e que estão atuando no PSF - Programa Saúde da Família, têm seu vínculo com o programa ratificado.
Art. 5º O pessoal admitido para fins desta Lei na Administração Municipal terá sua relação de trabalho regida pelo Estatuto do Servidor Público Municipal.
Parágrafo único. Na hipótese de suspensão, interrupção ou extinção do Programa Saúde da Família, ou do repasse dos respectivos recursos Federais os admitidos poderão ser imediatamente demitidos, fazendo jus à uma verba rescisória equivalente a 8% (oito por cento) do salário a cada mês de trabalho.
Art. 6º Os recursos necessários à execução desta Lei correrão por conta de dotações próprias do orçamento do Fundo Municipal de Saúde
Art. 7º Os vencimentos constantes no anexo único correspondente a carga horária de 40 horas semanais.
[...] (Grifo nosso)
ANEXO ÚNICO
QUADRO DE PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

Nº de Ordem	Cargos/Funções	Vencimento (R$)	Nº de Vagas	Escolaridade/Qualificação
1	Agente Comunitário de Saúde	380,00	31	Ensino Fundamental
2	Auxiliar de Enfermagem Comunitário	418,51	2	Portador de diploma de nível médio, com registro no COREN
3	Médico Comunitário - Clínico Geral	5.000,00	3	Portador de diploma de nível superior, com registro no CRM
4	Odontólogo Comunitário	2.500,00		Portador de diploma de nível superior, com registro no CRO
5	Fisioterapeuta	1.700,00	1	Portador de diploma de nível superior, com registro no CRF

Lei (municipal) nº 1376/1999
Art. 1º Fica criado o Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS, destinado a melhorar o atendimento à população da área de abrangência da Secretaria Municipal de Saúde.
Art. 2º O Programa será desenvolvido em parceria, buscando encaminhar soluções para cada comunidade.
Art. 3º A Secretaria Municipal de Saúde utilizará os serviços do pessoal em seu quadro para supervisionar e implantar o funcionamento do PACS.
Art. 4º A responsabilidade pelo desenvolvimento do PACS nas comunidades será dos Agentes de Saúde.
Art. 5º Para a implementação do PACS, o município poderá contratar pessoal, na modalidade prevista na Lei 1370.99.
[...]

A Lei (municipal) nº 1907/2010, por sua vez, define a lotação de "cargos temporários" no Programa Estratégia Saúde da Família – ESF e Programa Erradicação do Trabalho Infantil – PET, nos seguintes termos:

> Art. 1º Os cargos abaixo relacionados serão admitidos por Teste Seletivo e lotados no Programa "ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA - ESF".
> a) Farmacêutico - 40 horas, criado pela Lei nº 1.880/2010 - Anexo X - Tabela X, 1 vaga;
> b) Enfermeiro 40 horas, criado pela Lei nº 1.885/2010, Art. 1º, Item II, "a" - 1 vaga.
> Art. 2º Os cargos abaixo relacionados criados pela Lei nº 1.880/2010 - Anexo IX - Tabela IX, serão admitidos por Teste Seletivo e lotados no PROGRAMA "ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - PET" I:
> a) Auxiliar de Escritório - 40 horas - 1 vaga
> b) Auxiliar de Serviços Gerais - 40 horas - 1 vaga
> c) Merendeira - 40 horas - 1 vagas
> d) Monitor de Informática - 40 horas - 1 vaga
> e) Monitor de Artesanato - 40 horas - 1 vaga
> f) Monitor de Reciclagem - 40 horas - 1 vaga
> g) Monitor de Música Instrumental - 40 horas - 1 vaga
> h) Monitor de Música-Coral - 40 horas - 1 vaga
> i) Monitor de Dança Teatro - 40 horas - 1 vaga
> j) Monitor de Dança Grupo - 40 horas 1 vaga

Infere-se das legislações supracitadas que a contratação de pessoal para exercício de função nos programas em questão é feita em caráter temporário.

De tal modo, é necessário esclarecer, de início, que os Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combates às Endemias possuem regramento específico, previsto nos §§ 4º e 5º do art. 198 da Carta Magna, com a redação estabelecida pelas Emendas Constitucionais nº 51/2006 e 63/2010, respectivamente. Observe-se a redação dos citados dispositivos:

> Art. 198. [...]
> § 4º Os gestores locais do sistema único de saúde poderão admitir **agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público**, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para sua atuação.
> § 5º Lei federal disporá sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades de agente comunitário de saúde e agente de combate às endemias, competindo à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial.

Dessa forma, foi promulgada a Lei Federal nº 11.350/2006, que estabelece as diretrizes para o exercício das atividades de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias. Seguem abaixo alguns artigos da referida lei, que discorrem acerca das obrigações dos entes federados com relação ao desempenho das funções em tela:

> Art. 8º Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias admitidos pelos gestores locais do SUS e pela Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, na forma do disposto no § 4o do art. 198 da Constituição, submetem-se ao regime jurídico estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, salvo se, **no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, lei local dispuser de forma diversa.**
> Art. 9º A contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, que atenda aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.[...]
> Art. 12. Aos profissionais não-ocupantes de cargo efetivo em órgão ou entidade da administração pública federal que, em 14 de fevereiro de 2006, a qualquer título, se achavam no desempenho de atividades de combate a endemias no âmbito da FUNASA é assegurada a dispensa de se submeterem ao processo seletivo público a que se refere o § 4º do art. 198 da Constituição, desde que tenham sido contratados a partir de anterior processo de seleção pública efetuado pela FUNASA, ou por outra instituição, sob a efetiva supervisão da FUNASA e mediante a observância dos princípios a que se refere o caput do art. 9º.
> Art. 14. O gestor local do SUS responsável pela admissão dos profissionais de que trata esta Lei disporá sobre a criação dos cargos ou empregos públicos e demais aspectos inerentes à atividade, observadas as determinações desta Lei e as especificidades locais. (Redação dada pela Lei nº 13.595, de 2018)
> Art. 16. **É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias**, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável (Redação dada pela Lei nº12.994, de 2014). (grifo nosso)

Nessa seara, cabe afirmar que a Estratégia de Saúde da Família, sucessora do Programa de Saúde da Família, é instituto chave para a política de saúde do Estado Brasileiro, em todas as suas esferas, possuindo caráter de permanência na administração pública. Observe-se a explanação sobre o tema exarada no XVI Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal deste Tribunal de Contas com relação ao caso em tela:

> A estratégia de saúde da família foi idealizada em 1994, por meio do Ministério da Saúde, como um programa de governo, evoluindo atualmente para o *status* de política nacional de atenção básica [...].
> A estratégia de saúde da família é formada por equipes multiprofissionais compostas, no mínimo, por um médico, um enfermeiro, um técnico de enfermagem e de quatro a seis agentes comunitários de saúde. Outros agentes de saúde podem vir a integrar essas equipes de trabalho, em razão das necessidades e possibilidades locais, tais como: cirurgiões-dentistas, técnicos em saúde bucal, assistentes sociais, psicólogos, e agentes de combates às endemias. [...]
> Como se sabe, a regra geral para a investidura de pessoal em cargo ou emprego público é a submissão prévia ao procedimento do concurso público. (DA COSTA, Ana Paula Machado. Atos de Pessoal relacionados aos Programas Federais: ESF, PACS e PACE. *XVI Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal.* Florianópolis: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2014. p. 119 e 121) (grifo nosso)

Esta Corte também já se pronunciou acerca da contratação temporária de servidores para o desempenho das atividades de Saúde da Família, aduzindo que tais admissões devem se adstringir a condições específicas, as quais não foram verificadas no caso em tela. A saber:

> **Prejulgado 1083**
> 1. Para atender os programas de caráter transitório, com recursos repassados pela União ou pelo Estado, o Município pode admitir pessoal em caráter temporário, atendidos os pressupostos do art. 37, IX, da Constituição do Brasil. **Se os programas assumirem caráter de permanência e definitividade, ou se referirem a atividades típicas do Município (saúde, educação, saneamento, trânsito, etc.), o procedimento adequado é a admissão de pessoal em cargos de provimento efetivo (mediante concurso público).**
> **2. Diante do caráter permanente da Estratégia Saúde da Família, lei municipal de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, deverá estabelecer a forma e condições de realização do concurso público para os profissionais da saúde (médicos, enfermeiros, dentistas, técnicos em enfermagem, auxiliares de enfermagem, entre outros profissionais vinculados). [...]**
> 3.2. Para a admissão dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) devem ser atendidas as disposições da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e da Lei Federal nº 11.350, de 05 de outubro de 2006, observado que:
> I - efetiva-se através de prévia aprovação em processo seletivo público;
> II - ficam dispensados da realização do processo seletivo público os Agentes Comunitários de Saúde que se encontravam em atividade na data da promulgação da EC nº 51 (14/02/2006), desde que tenham sido contratados mediante anterior seleção pública realizada por órgão da administração direta ou indireta do Estado, DF ou do Município, ou se por outras instituições, mediante supervisão e autorização da administração direta dos entes da federação (União, Estado, DF ou Município, art. 2º, parágrafo único, da EC nº 51);
> [...]
> 3.5.1. é vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde, conforme art. 16 da Lei nº 11.350, de 2006.
> [...]
> 3.7. Para suprir necessidade temporária decorrente de afastamento do titular do emprego ou cargo, em conformidade como Regime Jurídico adotado pelo Ente, durante o prazo do afastamento; em face ao acréscimo de serviços, pelo prazo necessário para adotar providências para adequar-se às disposições da EC nº 51, de 2006, e da Lei Federal nº 11.350, de 2006; até a criação de novos ou outros cargos ou empregos públicos; e/ou adoção das providências administrativas para implementar o Programa dos Agentes Comunitários de Saúde e Estratégia Saúde da Família; poderá o Executivo Municipal realizar contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, inciso IX, da Constituição Federal), mediante o atendimento, entre outros, dos seguintes requisitos:
> (Decisão 81/2002. Processo nº CON-01/02035083. Associação dos Municípios da Região do Contestado. Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall. Sessão de 06/02/2002) (grifo nosso)

2.6.1. Resposta da audiência

O responsável tão somente alega que não poder-se-ia confundir a realização de concurso público, com processo seletivo público, tampouco processo seletivo simplificado, trazendo os referidos conceitos e objetivos. Ademais, a Lei (federal) nº 11350/2006 determina que a contratação do Agente Comunitário de Saúde e do Agente de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público e não por concurso público, sendo procedido dessa forma pela Prefeitura Municipal.

2.6.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

De início, cumpre ressaltar que este corpo técnico está questionando a ausência de quadro de provimento efetivo de servidores para o desempenho de funções da Estratégia de Saúde da Família – ESF (antigo Programa de Saúde da Família) e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), adotando excessiva contratação temporária de servidores para o desempenho das funções inerentes à referida área da saúde do Município, no caso dos Agentes Comunitários, de forma exclusiva.

A forma de contratação dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias deve ser realizada mediante Processo Seletivo Público, em caráter efetivo, ficando a realização de processo seletivo simplificado relegada às contratações temporárias, que são restringidas aos casos de atendimento à necessidade temporária de excepcional interesse público, para substituição de servidores efetivos em licenças ou afastamentos ou em situações de emergência.

Sendo assim, esta instrução entende que a restrição deve ser mantida, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi que realize concurso público para a admissão de servidores em caráter efetivo para desempenho das funções da Estratégia de Saúde da Família – ESF (antigo Programa de Saúde da Família) e processo seletivo público para os agentes do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), em cumprimento ao previsto no art. 37, incisos II e IX, e art. 198, § 4º, da Constituição Federal e no Prejulgado 1083 do TCE-SC.

2.7. Irregularidades na contratação de profissionais do magistério (professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (236) admitidos temporariamente, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37, *caput* e incisos II e IX; art. 206, inciso V; e art. 214 da Constituição Federal; c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); e Meta 11.1 do Capítulo 6 - Metas Estratégicas, do Plano Municipal de Educação – PME, atualizado pela Lei (municipal) nº 2335/2021

A **situação encontrada** evidenciou a quantidade de professores contratados em caráter temporário acima do percentual permitido na legislação, em relação ao número de professores ocupantes de cargos efetivos, conforme se verifica no quadro abaixo:

QUADRO 04 – Quantitativo de servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Professor e admitidos em caráter temporário (ACTs) para as funções em tela em setembro de 2022

Cargo/ Função	Número de vagas legais	Quantitativo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo	Quantitativo de servidores admitidos em caráter temporário (ACTs)
Professor I-A 40H	30	1	0
Professor III-A (20,30 e 40 H)	39	0	26
Professor V (A, B, C)	66	32*	0
Professor 5ª a 8ª Serie Niv. III	12	4	0
Professor Ed. Infantil Nível III	-	0	2
Professor Pedagogo Ed INf.	17	5	9
Professor Ens. Fund. Educação Física	1	2	0
Professor Ens. Fund. Artes	1	1	0
Total		**45 (54,87%)**	**37 (45,12%)**
Auxiliar de Educação Infantil/ Auxiliar de Creche ***	17	3**	18
Profissional de Apoio Escolar	-	0	5
Administrador Escolar	-	0	2

Fonte: Documentos listados nas evidências do presente achado (item 2.1.7)
*2 servidores afastados com licença sem vencimentos
**3 servidores afastados com licença sem vencimentos
*** Lei (municipal) nº 1282/2019 alterou a nomenclatura do cargo efetivo de Auxiliar de Creche para Auxiliar de Educação Infantil.

As **evidências** do presente achado são encontradas na listagem referente à relação de cargos efetivos (fls. 221 a 232) e funções temporárias (fls. 233 a 246) preenchidas no quadro da Prefeitura Municipal, por local de trabalho, em setembro de 2022 e também tabela com a relação de contratados temporários com indicação da justificativa e respectivo processo seletivo (fls. 422 a 429). (Documentos do Achado 2.1.7).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado é encontrado no Plano Nacional de Educação – PNE, Lei (Federal) nº 13.005/2014, em consonância com a Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, e no Plano Municipal de Educação – PME, Lei (Municipal) nº 2335/2021, os quais estabelecem:

> **PNE**
> Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.
> Art. 2º São diretrizes do PNE:
> [...]
> IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
> [...]
> Art. 3º As metas previstas no Anexo desta Lei serão cumpridas no prazo de vigência deste PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.
> [...]
> Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.
> § 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.
> Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, **em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE**, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.
> [...]
> ANEXO - METAS E ESTRATÉGIAS
> Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, **nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal**.
> Estratégias:
> 18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, **até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados** (grifo nosso)
>
> **PME**

> Art. 1º Fica aprovado em todo o seu conteúdo, passando a valer a Nova Atualização do Plano Municipal de Educação do Município de Anita Garibaldi SC, do decênio 2014 a 2024, cujo texto, documento em Anexo a esta Lei Municipal, a Nova Atualização do PME, expedida em 06/10/2021, faz parte integrante desta lei. (Em conformidade com o Plano Nacional Educação, Lei Federal nº 13005/2014, de 25/06/2014, Decênio 2014-2024 do PNE);
> Art. 2º Fica revogada a Lei Municipal nº 2098/2015, da 10/06/2015.
> [...]
> O Plano Municipal de Educação é norteado por 13 (treze) metas que contemplam todas as etapas e modalidades da Educação Básica que são de competência da Rede Municipal de Ensino, bem como a valorização dos Profissionais, a gestão democrática e o financiamento da Educação, estabelecendo 10 diretrizes, conforme determinado na Lei Federal nº 13.005/2014 com vigência prevista no decênio 2015/2025, sendo elas:
> [...]
> IX – Valorização dos profissionais da educação.
> [...]
> 6. METAS E ESTRATÉGIAS
> [...]
> Meta 11: Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
> 11.1 **Estruturar a rede pública municipal de educação básica, de modo que até o fim da vigência deste PME, 90% (noventa por cento) no mínimo dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento) no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo** e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados. (grifos nossos)

Cumpre ressaltar o que estatui a Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, *caput,* e incisos II e IX, supratranscritos, além da Constituição do Estado de Santa Catarina no art. 21, § 2º, que reproduz, em idêntico teor, o texto do inciso IX do art. 37.

Reitera-se que a regra matriz para a acessibilidade na Administração Pública é a realização de concurso público. No entanto, a Constituição Federal permitiu algumas exceções a tal regra, entre elas a contratação temporária para atender necessidade transitória de excepcional interesse público.

Além da edição de lei autorizativa, é ainda preciso verificar, no caso concreto da contratação, o que a própria Constituição denomina de necessidade temporária de excepcional interesse público. A expressão não deixa dúvidas, eventual contratação temporária obrigatoriamente destina-se a casos excepcionais, em que eventual demora cause danos ao interesse público ou, mais especificamente, ao princípio da continuidade do serviço público.

Quando a Constituição conferiu à lei local a possibilidade de estabelecer os casos de contratação temporária, foi com a intenção de permitir a cada ente da federação, através do Legislativo, normatizar com clareza e transparência quando e como o administrador público poderá realizar as admissões sem concurso público.

No município de Anita Garibaldi a contratação temporária é disciplinada pela Lei (municipal) nº 1370/1999, já referenciada, que autoriza referida contratação de acordo com seus preceitos.

Observa-se que a contratação de professores por tempo determinado tem reflexo representativo em relação ao quadro efetivo da Secretaria Municipal de Educação, isto é, aqueles professores que não mantêm vínculo efetivo com a instituição pública de ensino e são contratados mediante processo seletivo simplificado têm grande representatividade no cômputo geral dos servidores, conforme se evidencia no Quadro 04, representando afronta ao princípio constitucional do concurso público, além dos princípios da impessoalidade e da eficiência.

O Supremo Tribunal Federal[24], tratando a matéria em recurso no qual foi reconhecida a repercussão geral definiu:

> Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da Constituição Federal. Recurso processado pela Corte Suprema, que dele conheceu. Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal. Descumprimento dos requisitos constitucionais. Recurso provido. Declarada a inconstitucionalidade da norma municipal. Modulação dos efeitos.
> 1. O assunto corresponde ao Tema nº 612 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, "à luz dos incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, a constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária de servidores públicos".
> 2. Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, inciso II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.
> 3. O conteúdo jurídico do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o

[24] RE 658026, Relator: Minº DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-2014, Divulgado 30/10/2014, Publicado 31/10/2014

> interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, **sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da Administração**.
> 4. É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a Constituição Federal. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. Deve-se, como em outras hipóteses de reconhecimento da existência do vício da inconstitucionalidade, proceder à correção da norma, a fim de atender ao que dispõe a Constituição Federal.
> **5. Há que se garantir a instituição do que os franceses denominam de *la culture de gestion*, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para 'cultura de gestão estratégica') que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva.**
> 6. Dá-se provimento ao recurso extraordinário para o fim de julgar procedente a ação e declarar a inconstitucionalidade do art. 192, inciso III, da Lei nº 509/1999 do Município de Bertópolis/MG, aplicando-se à espécie o efeito ex nunc, a fim de garantir o cumprimento do princípio da segurança jurídica e o atendimento do excepcional interesse social. (Grifo nosso)

Esta Corte de Contas também já se pronunciou acerca da importância da educação pública e do provimento dos cargos mediante concurso público, em primazia do instituto da contratação temporária. Veja-se o disposto no prejulgado 1363:

> Prejulgado 1363
> 1. A Constituição Federal confere **caráter essencial e perene à função estatal da educação pública**, submetendo a Administração Pública a promover a admissão de agentes públicos para atuação direta no sistema educacional público mediante prévio concurso público e provimento em cargos permanentes, admitindo-se a contratação de professores de forma precária apenas para substituição temporária de professores efetivos, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal. (grifo nosso) (Processo CON 02/08599703. Relator Conselheiro José Carlos Pacheco. Sessão de 30/04/2003)

Importante frisar o destaque dado pela Constituição Federal à educação, separando uma seção específica para tratar o tema. Para o caso em tela, oportuno enfatizar alguns excertos que tratam sobre a valorização dos professores, o ingresso mediante concurso público e a criação do Plano Nacional de Educação, conforme segue:

> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
> [...]
> V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, **com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos**, aos das redes públicas;
> [...]
> Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação**, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em

> regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] (grifo nosso)

Na mesma vertente da valorização da educação e de seus profissionais, o Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT dispõe:

> Art. 60. [...]
> § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios deverão** assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a **garantir padrão mínimo definido nacionalmente**. (grifo nosso)

Dentre a legislação nacional que estabelece padrões mínimos a serem seguidos pelos estados e municípios para melhoria da qualidade de ensino, tem-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB e o Plano Nacional de Educação – PNE, já citado anteriormente.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei (Federal) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece que o ingresso de profissionais da educação no magistério público dar-se-á exclusivamente por concurso público:

> Da Organização da Educação Nacional
> Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.
> § 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.
> [...]
> Art. 11. Os **Municípios** incumbir-se-ão de:
> I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
> [...]
> III – baixar normas **complementares** para o seu sistema de ensino;
> [...]
> [...] TÍTULO VI
> Dos Profissionais da Educação
> Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:
> I - ingresso **exclusivamente por concurso público de provas e títulos**. (grifo nosso)

Incumbe à administração municipal providenciar a implementação de estratégias e medidas que proporcionem a melhoria do ensino público, ou seja, que atinjam uma situação esperada como fruto da implantação de suas estratégias e o cumprimento das metas estabelecidas.

O PME, transcrito anteriormente, estabelece o padrão de que 90% (noventa por cento) dos profissionais do magistério, no mínimo, sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo até o fim de sua vigência. No entanto, a Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi conta atualmente com 45,12% (37) de professores contratados temporariamente.

A Administração Pública deve planejar suas atividades, suprindo suas necessidades mediante remanejamento de professores do quadro efetivo ou pela via do concurso público, utilizando-se de instrumentos que permitam projetar previamente um número aproximado dos possíveis afastamentos temporários, previsíveis ou inevitáveis, de servidores ocupantes de cargos efetivos.

Pode-se realizar o acompanhamento do histórico desses afastamentos elaborando escalas, o que permitirá reduzir as contratações temporárias, utilizando-se da admissão de natureza precária tão somente nos casos em que definitivamente não houver possibilidade de suprir essas necessidades mediante remanejamento de professores do quadro efetivo.

Com um planejamento adequado, o Município poderá reduzir gradativamente a quantidade de professores admitidos em caráter temporário – ACTs ao longo dos prazos previstos nos referidos planos, cumprindo a regra de provimento dos profissionais mediante concurso público e as metas dispostas no PME.

2.7.1. Resposta da audiência

Em que pese não constar explicitamente, esta instrução entende que os argumentos para este achado foram apresentados no item 2.1.5 deste relatório, já que naquele item o gestor discorreu acerca da contratação temporária de professores.

2.7.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Diante dos argumentos apresentados pela unidade gestora, já abordados anteriormente, esta instrução entende que a restrição deve ser mantida, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi a adoção de providências visando regularizar o elevado número de contratações temporárias de professores, visando atingir a Meta 11 do Plano Municipal de Educação de Anita Garibaldi, aprovado pela Lei (municipal) nº 2335/2021, ou apresente a este Tribunal de Contas

plano de ações, com a identificação dos responsáveis por cada atividade, estabelecendo prazos razoáveis para o cumprimento, nos termos do art. 8º, inciso III, art. 9º e art. 10 da Resolução nº TC-176/2021[25].

2.8. Cessão de 3 (três) servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo por prazo indeterminado, em descumprimento aos princípios constitucionais insertos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao art. 23, VII, da Lei Municipal nº 1013/91 de 05/07/1991 (Estatuto dos Servidores Públicos), ao art. 116, § 1º, ao art. 62, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e aos Prejulgados 984, 1009, 1097, 1364 e 1802 do TCE-SC

A **situação encontrada** evidenciou que 3 servidores efetivos abaixo discriminados se encontram cedidos a outros entes públicos por prazo indeterminado, sendo que em relação a um deles inexiste convênio firmado. O quadro a seguir dispõe dos pormenores.

QUADRO 05 – Relação de servidores efetivos cedidos por prazo indeterminado, desempenhando funções em órgãos estranhos à estrutura administrativa municipal.

Nome do servidor	Cargo	Órgão cessionário	Prazo de cessão (início – fim)	Termo de Convênio/prazo duração	Ato Adm.	Responsável pelo ônus
Olga Marinez Alves Correa Ribeiro	Auxiliar de Serviços Gerais	APAE	Desde 17/02/2014 (**cedido há 8 anos 7 meses e 20 dias** - até a data da auditoria – 07/10/2022)	Lei n°1.668/2005 de 28/09/2005 (prazo duração indeterminado – enquanto APAE estiver em atividade)	Portaria n° 70/2014 de 14/02/2014	Prefeitura de Anita Garibaldi
Jean Paulo Granzotto	Escriturário	BOMBEIROS – BCP de Anita Garibaldi	Desde 01/06/2001(**cedido há 21 anos, 4 meses e 6 dias** –	Convênio N° 14/2021 – Prazo de 5 anos Ausente	Portaria n° 405/2011 de	Prefeitura de Anita Garibaldi

[25] Art. 8º A decisão do Tribunal nos processos referentes à auditoria operacional poderá conter:
[...]
III – determinação para que o responsável pela unidade auditada apresente plano de ação para cumprimento das determinações e recomendações, podendo o Relator renovar a determinação para apresentação do plano de ação quando a medida for considerada oportuna.
[...]
Art. 9º Para fins desta Resolução, considera-se plano de ação o documento elaborado pela unidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e implementação das recomendações, indicando os responsáveis e estabelecendo prazos para realização de cada ação, com o objetivo de sanar a situação encontrada.
Art. 10. O plano de ação será recebido e analisado pelo órgão de controle e, por meio de relatório de informação, será encaminhado ao Relator para aprovação, por meio de decisão singular.

			até a data da auditoria – 07/10/2022)	convênio em período anterior	13/06/2011	
Luiz Antonio de Cordova Passos	Trabalhador Braçal	CASAN	Desde 26/03/2011(**cedido há 11 anos, 6 meses e 11 dias** – até a data da auditoria – 07/10/2022)	Ausente conforme Declaração do Setor de Pessoal	Portaria n° 288/2011 –	Prefeitura de Anita Garibaldi

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do presente achado.

As **evidências** do presente achado encontram-se na tabela elaborada pela Prefeitura dispondo dos servidores cedidos para outros Órgãos, nos atos de cessão, nos Termos de Convênios, na Declaração expedida pelo Setor de Recursos Humanos da Prefeitura, demonstrando a ausência de termo de convênio em relação à cessão do Sr. Luiz Antonio de Cordova Passos à CASAN (inexiste a especificação do interesse público da cessão, a fim de demonstrar, efetivamente, o caráter de excepcionalidade que lhe é inerente), tampouco informado na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e na LOA (Lei Orçamentária Anual) os gastos a outros entes, conforme exige a LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Documentos do Achado 2.1.8).

O **critério utilizado** para o presente achado é alicerçado pelo art. 37, *caput*, inciso II, da Constituição Federal, já transcrito, que estabelece que as admissões no âmbito da administração pública, em regra, devem ser realizadas mediante concurso público, bem como a observância dos princípios norteadores da administração pública.

Outro critério utilizado encontra-se previsto na Lei (municipal) n° 1013/91 de 05/07/1991 (Estatuto dos Servidores Públicos), conforme dispositivos abaixo transcritos:

> Art. 2º Para efeitos desta Lei, servidor é a pessoa legalmente investida em cargo Público
> Art. 3º - Cargo Público é o agente criado por lei, com denominação própria, em número certo e pago pelos cofres do Município, suas autarquias e Fundações Públicas, cometendo-se ao seu titular um conjunto de deveres, atribuições e responsabilidades.
> [...]
> Art. 23 - O afastamento do exercício do cargo será permitido para:
> I - exercer cargo de provimento em comissão da administração federal, estadual ou municipal, respectivas autarquias, fundações e entidades paraestatais;
> II - candidatar-se a mandato eletivo, na forma da Lei;
> III - exercício de mandato eletivo, na forma da Lei;
> IV - atender convocação do serviço militar;

> V- exercer outras atividades específicas de magistério, devidamente regulamentadas;
> VI - realizar estágios especiais, cursos de atualização, aperfeiçoamento, pós-graduação e missões de estudo, afins ao cargo que ocupa, quando autorizado pelo Chefe de Poder ou dos Dirigentes de Autarquias ou das Fundações Públicas;
> **VII - atender imperativo de convênio firmado;**
> **VIII - permanecer à disposição de outra entidade estatal, fundacional, autárquica e paraestatal;**
> IX - participar de competições esportivas e oficiais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ainda dispõe:

> Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF):
> Art. 62. O custeio pelo Município, de despesas de competência de outros entes, somente será admitido se estiver contemplado na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, e pactuado entre os entes, através de convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme dispuser legislação específica.

Ainda como critério, destaca-se que esta Corte de Contas já se pronunciou acerca da temática da cessão de servidores:

> Prejulgado 1009
> 1. **A disposição ou cessão de servidores a órgãos ou entidades públicas de outras esferas pode se dar desde que respaldada em autorização legislativa vigente, amparada em norma legal, formalizada por instrumento adequado (Portaria, Resolução, etc.), e constando do ato as condições da cessão.**
> 2. A disposição de servidores efetivos à Justiça Eleitoral, por requisição desta, encontra amparo legal, sendo obrigação do Município, apenas, a cessão para os períodos eleitorais.
> 3. **Em face do preceituado no art. 62 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), o custeio pelo Município, de despesas de competência de outros entes, somente será admitido se estiver contemplado na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, e pactuado entre os entes, através de convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme dispuser legislação específica.**
> 4. A cessão de servidores públicos municipais (colocados à disposição) a outros entes da Federação, com ônus para o Município, equipara-se à contribuição para o custeio de despesas de competência de outros entes de que trata o art. 62 da Lei Complementar nº 101/00.
> 5. A Câmara de Vereadores somente poderá suportar o ônus do pagamento da remuneração e encargos dos servidores cedidos para órgãos e entidades de outros entes da Federação, se atendidos os requisitos do art. 62 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).
> 6. Na apuração das despesas totais com pessoal (arts. 18, 19, 20 e 22 da LRF) as despesas com servidores cedidos serão consideradas no Poder ou Órgão que efetuar o pagamento da remuneração e encargos correspondentes.
> (Processo: 100120016; Parecer: COG - 177/01; Decisão:1282/2001; Origem: Câmara Municipal de Otacílio Costa; Relator: Conselheiro Antero Nercolini; Data da Sessão: 16/07/2001; Data do Diário Oficial:14/09/2001) (grifo nosso)

> Prejulgado 1097
> 1. **A rigor, escapa à estrita competência municipal suportar despesas com a cessão de servidores municipais para atender 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.**
> 2. Contudo, **no campo cooperativo com outras esferas administrativas, em caráter excepcional, será admissível a cessão de servidores para o Poder Judiciário, quando atendidas as 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 congênere específico); **f) exclusivamente de servidores efetivos**, vedada a cessão de servidores contratados em caráter temporário, de qualquer natureza, e de ocupantes de cargo em comissão.
> [...]
> 4. Na apuração das despesas totais com pessoal (arts. 18, 19, 20 e 22 da LRF), as despesas com servidores cedidos serão consideradas no Poder ou Órgão que efetuar o pagamento da remuneração e encargos correspondentes.
> (Processo: 100191207; Parecer: COG-216/01; Decisão:236/2002; Origem: Prefeitura Municipal de Alto Bela Vista; Relator: Auditor José Carlos Pacheco; Data da Sessão:06/03/2002; Data do Diário Oficial:26/04/2002) (grifo nosso)
>
> 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 congênere específico); f) exclusivamente de servidores efetivos, vedada a cessão de servidores contratados em caráter temporário, de qualquer natureza, e de ocupantes de cargo em comissão.
> [...]
> (Processo: 103400923; Parecer: COG-590/02; Decisão: 1247/2003; Origem: Câmara Municipal de Capinzal; Relator: Conselheiro Otávio Gilson dos Santos; Data da Sessão: 05/05/2003; Data do Diário Oficial: 01/07/2003)

Convém ressaltar que o ato administrativo que formaliza a cessão do servidor a outro órgão deve conter as especificações em que o convênio foi celebrado,

evidenciando, entre outros requisitos, o prazo determinado para o seu término. Conforme quadro acima, o convênio efetuado com a APAE apresenta o prazo de duração enquanto a entidade estiver em atividade, não fazendo menção à cessão de servidor, atendo-se à ajuda financeira por parte do poder executivo por meio de repasse mensal de R$ 1.000,00 (mil reais). Já o convênio recente (2021) realizado com o CORPO DE BOMBEIROS tem o prazo estipulado de 5 anos, enquanto na cessão de servidor à CASAN não foi verificado o convênio. De qualquer forma, vislumbra-se que nas três citadas cessões, na prática, impera a indeterminabilidade temporal.

A Administração Pública tem como princípio básico norteador de sua atividade o princípio da legalidade. Carvalho Filho[26] afirma que "o princípio da legalidade é certamente diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita."

Ademais, a cessão de servidores é ato excepcional e temporário, exigindo-se que as condições de prazo e ônus estejam previamente definidas, além de estar amparado em instrumento de convênio/cooperação de interesse público, os quais devem ser rigorosamente acompanhados pela municipalidade.

Oportunamente, cita-se a doutrina de Antônio Flávio de Oliveira[27], que se utiliza também como critério, donde, quanto ao tema em apreço, leciona:

> A cessão de servidor, conforme a autoridade que possua atribuição para a sua determinação, estabelecida em lei, se materializa em DECRETO, Portaria ou Resolução, precedida de convênio, em qualquer caso. (....)
> Torna-se eficaz o ato de cessão tão logo sua publicação no Diário Oficial circule, dando cumprimento ao princípio da publicidade do ato administrativo. Aliás, antes da publicação, qualquer ato praticado pela Administração não poderia sequer ser conhecido pelos administrados, não sendo, por isso mesmo, imperativos para estes. A publicidade dos atos, pois, antes de ser mera formalidade, trata-se de condição para que estes sejam imponíveis aos administrados. (...)
> **Trata-se a cessão de servidor de situação eminentemente temporária, pois, não há empréstimo perpétuo de funcionário**; **ao contrário, a cessão destina-se à consecução de um objetivo temporário e acordado em convênio**. Ao término do prazo estipulado para a realização do objetivo proposto no convênio, é natural que se desfaça a cessão.
> **Os convênios, por sua própria essência, são firmados para durar por um determinado tempo ou até a ocorrência de um determinado evento**

[26] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018. Pág. 20.
[27] In SERVIDOR PÚBLICO – Remoção, Cessão, Enquadramento e Redistribuição – 2ª edição, Editora Fórum, BH, páginas 117, 133 e 134.

> **que lhes ponha termo**. Daí resulta que a cessão tem seu término tão logo ocorra esse termo ad quem, seja ele uma data ou resultante de um evento qualquer:
> Após esse termo, deverá o servidor retornar ao seu órgão de origem para ali continuar exercendo as suas atribuições. (...)
> **Se se admitisse a realização de cessão que durasse indefinidamente, ter-se-ia, indubitavelmente, transgressão à regra do concurso público, insculpida no art. 37, II, da CF**, e, portanto, a possibilidade de reconhecimento, em tal hipótese, da nulidade que se comina à violação do princípio do concurso público, prevista no § 2º do mesmo artigo.
> A condição de norma de cunho principiológico atribuída à exigência de submissão ao concurso público para o exercício de cargos públicos pode ser atenuada apenas quando a ocupação desses cargos irá se dar temporariamente, como no caso de comissionados, contratação por tempo determinado (art. 37, IX) e de servidores cedidos por outros órgãos.
> **Qualquer tentativa de burla à exigência do concurso estabelece a nulidade do ato violador, seja ele nomeação, contratação ou decreto de cessão**, porquanto o princípio da supremacia da norma constitucional impede a sobrevivência de quaisquer disposições normativas que sejam antagônicas com a ordem constitucional.

Ademais, entende esta instrução que não há como chancelar a cessão dos servidores em análise tal qual efetivada, agravada pelo prazo indeterminado (Sra. Olga Marinez Alves Correa Ribeiro cedida há mais de 8 anos à APAE, Sr. Jean Paulo Granzotto cedido há mais de 21 anos para o CORPO DE BOMBEIROS e Sr. Luiz Antonio de Cordova Passos cedido há mais de 11 anos para a CASAN).

Ainda que os dispositivos normativos que regulam a matéria não disponham expressamente a respeito do prazo que deve ser observado nas cessões, impõe-se fazer uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico vigente, de forma que o afastamento do exercício do cargo na unidade gestora seja visto como medida excepcional, temporária, que não se sobrepõe ao princípio basilar que vem a ser o efetivo desempenho das atribuições do cargo público para qual o servidor prestou concurso público.

Observe-se ainda, o entendimento deste Tribunal de Contas quanto ao tema em análise no Prejulgado 0984, nos seguintes termos:

> Prejulgado 0984
> [...] 6. A disposição de servidores deve ser restrita a casos excepcionais, observado o atendimento ao interesse público, porquanto os servidores públicos são admitidos para atender às finalidades institucionais do órgão ou entidade a que estejam vinculados, devendo se ocupar das atribuições funcionais para as quais ingressaram no serviço público. **Carece de respaldo legal a colocação de servidores públicos à disposição de entidades privadas, ainda que sem fins lucrativos**. (Processo CON-00/06521215. Relator Cons. Otávio Gilson dos Santos. Sessão de 18/04/2001) (grifo nosso)

Especificamente quanto à cessão para a APAE, importa mencionar que é facultado ao município a cessão de professores e profissionais especializados para entidades sem fins lucrativos que ofereçam educação especial, não sendo permitido outros cargos como “Agente de Serviços Gerais”:

> Prejulgado 1802
> **1. É facultado ao município ceder professores e profissionais especializados para entidades sem fins lucrativos que ofereçam educação especial, contudo, o município deve priorizar a inclusão do portador de deficiência dentro do sistema de ensino.**
> [...]
> Processo 600012247; Relator Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall; Sessão de 05/06/2006)

2.8.1. Resposta da audiência

O responsável informou que iria regularizar as questões apontadas, nos seguintes moldes:

- Quanto à servidora cedida para APAE, o ente municipal encaminharia projeto de Lei à Câmara Municipal revogando os termos da Lei (municipal) nº 1688/2005, a qual autorizaria eventual convênio até o final do exercício do corrente ano, sendo regulamentado por meio da competente portaria;
- Quanto ao servidor cedido para os Bombeiros, reporta-se que a cessão tem por base o Convênio nº 12/2021, com duração de cinco anos e regulamentado pela Portaria nº 405/2011;
- Em relação ao servidor cedido para CASAN, não fora possível identificar eventual convênio firmado. Com isso, a administração municipal iria notificar a cessionária para sanar tal irregularidade.

2.8.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

É preciso ressaltar que a cessão de servidores deve ser temporária e para situações excepcionais, tendo em vista que o servidor foi aprovado em concurso público para exercer as funções inerentes ao cargo para o qual foi nomeado, não havendo justificativas razoáveis para manutenção de servidor cedido para outro órgão em período tão dilatado, conforme apontado pela auditoria *in loco,* especificamente no que tange ao servidor à disposição do Corpo de Bombeiros. No que se refere às outras cessões, a resposta corrobora o que foi apontado *in loco,* demonstrando a ausência de formalidades e documentos que pudessem embasar as cessões em comento.

Sendo assim, e diante dos argumentos apresentados pela unidade gestora, esta instrução entende que a restrição deve ser mantida, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi que regularize as referidas cessões, principalmente no que tange ao estabelecimento de prazo determinado por portaria específica para cada servidor cedido, em cumprimento aos princípios constitucionais insertos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao art. 23, VII, da Lei Municipal nº 1013/91 de 05/07/1991 (Estatuto dos Servidores Públicos), ao art. 116, § 1º, ao art. 62, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e aos Prejulgados 984, 1009, 1097, 1364 e 1802 do TCE-SC, .

2.9. Cessão de 6 (seis) servidores admitidos em caráter temporário – ACTs, com o intuito do exercício de suas funções imediata e exclusivamente em outras entidades públicas e privada, estranhas à estrutura do poder executivo municipal e, com ônus para a Prefeitura, em desacordo ao art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, bem como aos princípios constitucionais insertos no *caput* do referido dispositivo e Prejulgados 984 e 1364 do TCE-SC

A **situação encontrada** demonstrou a admissão de seis servidores em caráter temporário (ACTs) para cessão direta a outras entidades, estranhas à estrutura do poder executivo do município de Anita Garibaldi. As contratações temporárias foram efetuadas com o intuito da cessão imediata dos contratados para o exercício de suas funções exclusivamente nos Correios, APAE, Corpo de Bombeiros, Junta Militar e Delegacia de Polícia, com ônus para os cofres públicos do município, conforme indicado no quadro a seguir:

QUADRO 06 – Relação dos servidores contratados em caráter temporário (ACTs) cedidos para atuarem em outras entidades públicas e privada

Nome do servidor admitido em caráter temporário (ACT)	Ato de admissão	Função para a qual foi contratado	Justificativa para admissão	Órgão cessionário e Data da cessão	Ônus da Cessão
ANDRIELI GAZOLA DE OLIVEIRA	Portaria n° 420/2021 de 12/07/2021	Auxiliar de Serviços Gerais	Atuar no posto do Correio do Distrito de Lagoa da Estiva	CORREIOS – início da cessão em 12/07/2021	Prefeitura de Anita Garibaldi
FELIPE GALLI	56/2018 de 07/02/2018	Fisioterapeuta	Atendimento da APAE	APAE – início da cessão em 21/02/2018	Prefeitura de Anita Garibaldi
LUAN DA SILVA AMORIN	Portaria n° 338/2022 de	Agente de Defesa Civil	Atuar no Corpo de Bombeiros	CORPO DE BOMBEIROS –	Prefeitura de Anita

	02/05/2022	(vaga temporária criada pelas Leis Municipais n° 1.809/2008 e 1.844/2009 de 05/03/2009)	Militar de Anita Garibaldi	início da cessão em 02/05/2022	Garibaldi
ALEXANDO BARBOSA	Portaria n° 405/2018 de 15/08/2018	Agente de Defesa Civil (vaga temporária criada pelas Leis Municipais n° 1.809/2008 e 1.844/2009 de 05/03/2009)	À disposição do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina	CORPO DE BOMBEIROS – início da cessão em 15/08/2018	Prefeitura de Anita Garibaldi
CLAUDINEIA VARELA FERREIRA DE OLIVEIRA	Portaria n° 23/2020 de 14/01/2020	Escriturário	À disposição do Setor de Identificação e Junta do Serviço Militar na Delegacia de Polícia Civil de Anita Garibaldi	SETOR DE IDENTIFICAÇÃO E JUNTA DO SERVIÇO MILITAR – início da cessão em 15/01/2020	Prefeitura de Anita Garibaldi
ALCEU CORREA	Portaria n° 281/2021 de 05/04/2021	Trabalhador Braçal	À disposição da Delegacia de Polícia de Anita Garibaldi	DELEGACIA DE POLÍCIA DE ANITA GARIBALDI - início da cessão em 05/04/2021	Prefeitura de Anita Garibaldi

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do presente achado.

As **evidências** foram obtidas na tabela elaborada pela Prefeitura dispondo dos servidores cedidos para outros Órgãos, nos atos de cessão, nos Termos de Convênios, na Declaração expedida pelo Setor de Recursos Humanos da Prefeitura (Documentos do Achado 2.1.9).

O **critério utilizado** para o presente achado é alicerçado pelo art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, já transcrito anteriormente, que dispõe sobre a contratação de pessoal para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, bem como pelos princípios constitucionais norteadores da administração pública.

Os mencionados servidores admitidos em caráter temporário – ACTs foram cedidos para o exercício de funções em órgãos estranhos à Prefeitura, lá permanecendo até a presente data e com expensas por parte da municipalidade, em flagrante desvirtuamento às justificativas que motivaram as contratações e ao excepcional interesse público que deveria nortear o instituto da admissão em caráter temporário.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina já se pronunciou acerca da matéria em seu Prejulgado 1364, firmando o entendimento de que a cessão deve se dar em

casos especiais, vedada a disposição de servidores admitidos em caráter temporário. A saber:

> 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 congênere específico); f) **exclusivamente de servidores efetivos, vedada a cessão de servidores contratados em caráter temporário, de qualquer natureza,** e de ocupantes de cargo em comissão. (Processo CON-01/03400923. Câmara Municipal de Capinzal. Rel. Cons. Otávio Gilson dos Santos. Publicado em 01/07/2003) (grifo nosso)

Vislumbra-se que a prefeitura de Anita Garibaldi possui Lei autorizativa às contratações em caráter temporário, no caso em espécie, o art. 2°, § 1°, item II, da Lei (municipal) nº 1.370/99 de 10/03/1999, abaixo disposto, o qual destoa do entendimento desta Corte de Contas:

> Art. 2° - A admissão dar-se-á exclusivamente para o desempenho de atividades por tempo determinado, em substituição aos afastamentos legais dos titulares ou para atender necessidades de serviço em novos programas.
> Parágrafo Primeiro - A admissão de que trata este artigo poderá ocorrer excepcionalmente nos seguintes casos:
> [...]
> II – **para atender termos de convênio**, acordo com ajustes celebrados com outros entes públicos, para execução de obras ou prestação de serviços;
> [...]

2.9.1. Resposta da audiência

O responsável informou que iria notificar os cessionários para revogação dos respectivos convênios, bem como do dispositivo legal que dispõe acerca da cessão de servidor temporário, solicitando tempo hábil para regularizar tal apontamento.

2.9.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Diante dos argumentos apresentados pela unidade gestora, esta instrução entende que a restrição deve ser mantida, tendo em vista que não foram juntados

nos autos quaisquer documentos e informações que atestem a tomada de providências aventada pelo gestor, pugnando-se, portanto, por determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi para que restrinja a contratação de servidores em caráter temporário exclusivamente às situações excepcionais e que o exercício das funções dos admitidos em caráter temporário se dê no âmbito do poder executivo municipal, revogando-se dispositivo de norma municipal que dispõe da cessão de servidor temporário, bem como regularizando a situação apontada, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, bem como aos princípios constitucionais insertos no caput do referido dispositivo, e dos Prejulgados 984 e 1364 do TCE-SC.

2.10. Irregularidades na realização de horas extras por servidores municipais, tendo em vista o desempenho habitual de serviço extraordinário, a realização de horas extras sem autorização prévia e a ausência de limite máximo legal permitido para o pagamento do adicional, além do pagamento do adicional a servidores comissionados, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 89 da Lei (municipal) nº 1013/1991, Decreto (municipal) nº 2853/2020 e Prejulgados 277, 0378, 0399, 1299, 1742 e 2101 do TCE/SC

A **situação encontrada** evidenciou a existência de irregularidades na realização de horas extras por servidores da Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi, vislumbrando-se a habitualidade na sua execução, em descompasso à eventualidade que deve permear o desempenho de serviço extraordinário e a ausência de autorização para a sua realização, conforme demonstra o quadro abaixo:

QUADRO 07 – Servidores que receberam adicional pela prestação de serviços extraordinários, de forma habitual, entre fevereiro e agosto de 2022[28]

	Servidor	Cargo/função ocupado/a	Horas extras pagas (período e horas)	Valores relativos ao pagamento de horas extras (em R$)
01	ADMILSON IDANIR DA SILVA	MOTORISTA	02/2022 – 42,00	692,00
			03/2022 – 32,00	534,36
			04/2022 – 32,00	534,73

[28] A listagem aportada no Quadro 07 não é exaustiva, destacando os casos onde se verifica a habitualidade, podendo haver outros casos semelhantes na unidade gestora, que não constam do quadro.

			05/2022 – 40,00	681,52
			06/2022 – 40,00	681,52
			07/2022 – 40,00	713,13
			08/2022 – 38,00	674,43
02	ANDREIA CIRYNO DE FREITAS GEREMIA	CONTADOR	02/2022 – 42,59	1.465,83
			03/2022 – 17,52	614,81
			04/2022 – 2,09	71,93
			05/2022 –	-
			06/2022 –	-
			07/2022 – 3,10	114,76
			08/2022 – 4,14	153,26
03	JEAN PAULO GRANZOTTO	ESCRITURÁRIO* **CEDIDO PARA BOMBEIROS**	02/2022 – 40,00	606.07
			03/2022 – 40,00	606.07
			04/2022 – 40,00	606.07
			05/2022 – 40,00	606.07
			06/2022 – 40,00	606.07
			07/2022 – 40,00	606.07
			08/2022 – 40,00	606.07
04	ROMALDO GEHRK JUNIOR	ADMINISTRADOR DE MATERIAL** - **COMISSIONADO**	02/2022 –	-
			03/2022 –	-
			04/2022 – 40,00	476,59
			05/2022 – 57,00	532,66
			06/2022 – 13,00	121,48
			07/2022 – 5,00	49,27
			08/2022 –	-
05	FABIO ANDRE SCHOENARDIE	CHEFE PROG. MANUT. LOGIST. ** **COMISSIONADO**	02/2022 – 26,00	296,96
			03/2022 – 44,00	502,55
			04/2022 – 46,00	525,40
			05/2022 – 54,00	616,77
			06/2022 – 72,00	868,05
			07/2022 –	-
			08/2022 –	-
06	JOACIR DE SOUZA COSTA	ASSISTENTE DE DIRETOR** **COMISSIONADO**	02/2022 – 4,00	60,92
			03/2022 – 30,00	342,65
			04/2022 – 30,00	342,65
			05/2022 –	-
			06/2022 –	-
			07/2022 –	-
			08/2022 –	-
07	ARI RIBEIRO DE OLIVEIRA	DIRETOR DE SERVIÇOS URBANOS** **COMISSIONADO**	02/2022 – 62,00	1.132,36
			03/2022 – 60,00	1.100,91
			04/2022 – 60,00	1.090,42
			05/2022 – 59,00	1.079,94
			06/2022 – 59,00	1.079,94
			07/2022 – 58,00	1.105,63
			08/2022 – 58,00	1.105,63
08	ADEMIRO MENEGAZZO	BALSEIRO	02/2022 – 20,00	185,00
			03/2022 – 20,00	185,00
			04/2022 – 20,00	185,00
			05/2022 –	-
			06/2022 – 20,00	185,00
			07/2022 – 20,00	198,99
			08/2022 –	-
09	ARISTEU PEISE	MOTORISTA	02/2022 –	-
			03/2022 – 5,09	53,70
			04/2022 – 51,00	538,04

			05/2022 – 57,00	601,34
			06/2022 – 8,46	119,00
			07/2022 – 1,20	18,16
			08/2022 – 3,59	54,32
10	OSNI MARTINS VARELA	BALSEIRO	02/2022 – 20,00	204,26
			03/2022 – 20,00	204,26
			04/2022 – 20,00	204,26
			05/2022 –	-
			06/2022 – 20,00	204,26
			07/2022 – 20,00	219,70
			08/2022 – 20,00	219,70
11	NILTON ALVES	MECANICO	02/2022 – 16,14	204,28
			03/2022 –	-
			04/2022 – 22,00	278,45
			05/2022 – 22,00	278,45
			06/2022 – 22,00	278,45
			07/2022 – 20,00	272,27
			08/2022 – 33,17	502,25
12	EDNEI QUINTINO GOMES	MOTORISTA	02/2022 –	-
			03/2022 – 44,00	396,20
			04/2022 – 36,00	324,17
			05/2022 – 54,00	486,25
			06/2022 – 50,00	450,23
			07/2022 – 26,00	246,88
			08/2022 – 50,00	493,76`
13	CLAUDINEI DOS SANTOS	MOTORISTA	02/2022 –	-
			03/2022 – 9,38	102,95
			04/2022 – 48,00	526,85
			05/2022 – 66,32	762,02
			06/2022 – 13,00	142,69
			07/2022 – 4,00	47,22
			08/2022 – 12.17	163,94
14	DARLAN FIGUEIRO MENEGAZZO	MOTORISTA	02/2022 – 26,00	234,12
			03/2022 – 44,00	396.20
			04/2022 – 76,00	684,35
			05/2022 – 69,00	621,32
			06/2022 – 55,00	495,26
			07/2022 – 26,00	246,88
			08/2022 – 44,00	417,80
15	NIVALDO JOSE VARELA DOS SANTOS	MOTORISTA	02/2022 – 75,00	675,35
			03/2022 – 44,00	396.20
			04/2022 – 71,00	639,33
			05/2022 – 84,00	756,39
			06/2022 – 80,00	720,37
			07/2022 – 28,00	272,20
			08/2022 – 50,00	493,76
16	PEDRO PINHEIRO	MOTORISTA	02/2022 – 26,00	274,30
			03/2022 – 44,00	464.20
			04/2022 – 36,00	379,80
			05/2022 – 44,00	464,20
			06/2022 – 40,00	422,00
			07/2022 – 26,00	295,03
			08/2022 – 44,00	499,28
17	PAULO SERGIO NICHELE	MOTORISTA	02/2022 – 26,00	274,30
			03/2022 – 44,00	464,20
			04/2022 – 36,00	379,80
			05/2022 – 44,00	464,20

			06/2022 – 40,00	422,00
			07/2022 – 26,00	295,03
			08/2022 – 44,00	499,28
18	CLODOALDO ANTONIO MENDES OURIQUES	MOTORISTA	02/2022 – 26,00	291,08
			03/2022 – 44,00	492,60
			04/2022 – 36,00	403,04
			05/2022 – 44,00	492,60
			06/2022 – 40,00	447,82
			07/2022 – 26,00	313,08
			08/2022 – 44,00	529,83
19	LAERSON ANTUNES STANKI	MOTORISTA	02/2022 – 26,00	291,08
			03/2022 – 44,00	492,60
			04/2022 – 36,00	403,04
			05/2022 – 44,00	492,60
			06/2022 – 40,00	447,82
			07/2022 – 26,00	313,08
			08/2022 – 24,00	289,00
20	GILMAR VARELA	MOTORISTA	02/2022 – 26,00	291,08
			03/2022 – 44,00	492,60
			04/2022 – 36,00	403,04
			05/2022 – 44,00	492,60
			06/2022 – 40,00	447,82
			07/2022 – 26,00	313,08
			08/2022 – 44,00	529,83
21	ANTONIO CARLOS DUTRA	MOTORISTA	02/2022 – 26,00	296,90
			03/2022 – 44,00	502,45
			04/2022 – 46,00	525,29
			05/2022 – 54,00	616,64
			06/2022 – 40,00	456,77
			07/2022 – 30,00	384,84
			08/2022 – 50,00	638,68
22	IVAN DANIEL GALLI	MOTORISTA	02/2022 – 26,00	291,08
			03/2022 – 44,00	492,60
			04/2022 – 36,00	403,04
			05/2022 – 44,00	492,60
			06/2022 – 40,00	447,82
			07/2022 – 26,00	313,08
			08/2022 – 44,00	529,83
23	RODRIGO NUNES KLEY	TRAB. BRAÇAIS	02/2022 – 26,00	260,33
			03/2022 – 44,00	440,55
			04/2022 – 56,00	560,70
			05/2022 – 54,00	540,68
			06/2022 – 50,00	534,00
			07/2022 – 26,00	280,00
			08/2022 – 48,00	531,29
24	ALDORILDO SOARES DOS SANTOS (Fls. 54-56)	TECNICO EDUCACIONAL	02/2022 –	-
			03/2022 – 22,27	395,48
			04/2022 – 14,26	253,24
			05/2022 – 12,20	216,65
			06/2022 – 21,43	380,56
			07/2022 – 15,49	275,08
			08/2022 – 10,38	184,33
25	ANA PAULA GONSALVES	AUXILIAR DE CRECHE	02/202 -	-
			03/2022 –	-
			04/2022 –	-
			05/2022 – 19,50	183,32
			06/2022 – 21,10	198,36

			07/2022 – 21,00	208,18
			08/2022 – 16,20	160,60
26	EVA MARLI SUTIL CONRADO	AUXILIAR DE CRECHE	02/2022 –	-
			03/2022 – 77,00	723,88
			04/2022 – 73,00	688,16
			05/2022 – 66,00	620,47
			06/2022 – 64,35	604,96
			07/2022 – 62,20	616,62
			08/2022 – 42,30	419,34
27	JUÇARA DE FATIMA VARELA	AUXILIAR DE CRECHE	02/2022 –	-
			03/2022 – 9,00	84,61
			04/2022 – 12,40	116,57
			05/2022 – 13,00	122,21
			06/2022 – 12,00	112,81
			07/2022 – 12,00	118,96
			08/2022 – 9,20	91,20
28	TAUANI NATALI VARELLA DA SILVA	AUXILIAR DE CRECHE	02/2022 –	-
			03/2022 – 19,50	183,32
			04/2022 – 18,25	171,57
			05/2022 – 27,00	253,83
			06/2022 – 22,10	207,76
			07/2022 – 21,00	208,18
			08/2022 – 15,10	149,69
29	ANA PAULA ALVES	AUXILIAR DE CRECHE	02/2022 –	-
			03/2022 – 19,50	183,32
			04/2022 – 28,30	266,05
			05/2022 – 24,00	255,63
			06/2022 – 24,00	225,63
			07/2022 – 21,00	208,18
			08/2022 – 19,30	191,33
30	ANA PAULA DO PRADO GAUDENCIO	AUXILIAR DE CRECHE	02/2022 –	-
			03/2022 – 22,10	207,76
			04/2022 – 18,25	171,57
			05/2022 – 17,30	162,64
			06/2022 – 13,50	126,91
			07/2022 – 18,40	182,41
			08/2022 – 15,10	149,69
31	MIRIAM ALVES DA SILVA	AUXILIAR DE CRECHE	02/2022 –	-
			03/2022 – 33,00	310,24
			04/2022 – 30,00	282,03
			05/2022 – 27,00	253,83
			06/2022 – 21,00	197,42
			07/2022 – 25,00	247,84
			08/2022 – 21,00	208,18
32	ALEXANDRO BARBOSA	AGENTE DE DEFESA CIVIL* **CEDIDO PARA BOMBEIROS**	02/2022 – 40,00	398,83
			03/2022 – 40,00	398,83
			04/2022 – 40,00	398,83
			05/2022 – 40,00	398,83
			06/2022 – 40,00	398,83
			07/2022 – 40,00	420,56
			08/2022 – 40,00	420,56

Fonte: Relatórios de pagamento de horas extras de fevereiro a agosto de 2022.

Observou-se que o Município paga adicional de hora extra para servidores comissionados, conforme destacado no Quadro acima, o que é expressamente vedado no Estatuto do Servidor Municipal. Foi constatado, também, que não há

limite legal para o pagamento de adicional de horas extras, resultando no pagamento expressivo de valores.

As **evidências** do presente achado são encontradas nos Documentos do Achado 2.1.10 juntados aos autos, atinentes aos relatórios de pagamento de adicional de horas extras dos meses de fevereiro a agosto de 2022 (fls. 321 a 340) ficha financeira de servidores municipais (fls. 341 a 370), cópia do Decreto (municipal) nº 2853/2020 que regula o horário de expediente da unidade gestora (fls. 319 e 320), informações prestadas pelo Corpo de Bombeiros em relação à ausência de registro de ponto por servidores cedidos (fls. 371 a 374) e alguns ofícios das Secretarias da Educação e da Saúde solicitando o pagamento de horas extras (fls. 375 a 397).

Cabe destacar que os relatórios de pagamento de adicional de horas extras, de acordo com as informações prestadas *in loco* pela unidade gestora, dizem respeito ao mês anterior de realização de serviço extraordinário, no sentido em que, se o servidor executava horas extras no mês de agosto de 2022, por exemplo, o adicional seria pago em setembro de 2022.

Do mesmo modo, a carga horária tomada como parâmetro, conforme informação prestada pelo Setor de Recursos Humanos, foi aquela disposta no Decreto (municipal) nº 2853/2020 (fls. 319 e 320), embora aparentemente o Decreto tenha regulado horário de expediente e não a jornada dos servidores.

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra disposto, primeiramente, no art. 37, *caput*, Constituição Federal, que dispõe sobre os princípios legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da que devem nortear a Administração Pública na consecução de seus serviços, consoante já referenciado neste relatório.

A Lei (municipal) nº 1013/1991, que trata do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Anita Garibaldi, assim dispõe acerca do pagamento de serviço extraordinário:

> Art. 89. **O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50%** (cinqüenta por cento) em relação a hora normal de trabalho.
> § 1º Em se tratando de serviço noturno, no período compreendido entre às 22:00 e 05:00 horas do dia seguinte, o valor da hora será acrescida de mais 40% (quarenta por cento).

> § 2º **No caso de trabalho em dia consagrado ao repouso e em feriado, o adicional será de 100%** (cem por cento) sobre a hora normal.
> **§ 3º O exercício de cargo em comissão exclui o adicional pela prestação de serviço extraordinário.** (grifo nosso)

O Decreto (municipal) nº 2853/2020 (fls. 319 e 320), que institui horário de atendimento nas repartições públicas do município de Anita Garibaldi assim disciplinou:

> Art. 1º - Fica instituído horário de atendimento nas Repartições Públicas do Município de Anita Garibaldi/SC, abrangendo as Secretarias abaixo elencadas e seus respectivos funcionários, conforme segue:
> [...]
> Parágrafo Único – Serviços efetuados fora dos horários estabelecidos, somente serão considerados como hora extra com expressa Autorização do Responsável pelas respectivas Secretarias ou Diretorias.

Denota-se da leitura da legislação supracitada que a execução de serviço extraordinário deve ser atrelada à imperiosa necessidade, não podendo tornar-se rotineira no âmbito dos serviços prestados pelos servidores da unidade gestora. De tal modo, os fatos verificados pela Auditoria *in loco,* que demonstraram a realização generalizada e rotineira de atividade extraordinária por servidores da Prefeitura Municipal, desvirtuaram a excepcionalidade que deve revestir a execução de horas extras por servidores municipais. Do mesmo modo, não foram encontradas autorizações para a realização de serviço extraordinário, requeridas pela normativa local, tendo em vista que o pagamento de tal verba se alicerça em relatórios que exprimem a hora extra supostamente já realizada a ser paga, sem autorização prévia. Além disso, foram apresentados apenas alguns ofícios oriundos da Secretaria de Educação e da Saúde, sendo que há realização de horas extras por servidores lotados em outras Secretarias.

Além disso, depreende-se que o Município não observa a proibição legal de pagamento de adicional de horas extras a servidores comissionados, sendo que alguns, inclusive, recebem de forma habitual, conforme destacado no Quadro acima.

Cabe ressaltar, também, que de acordo com as informações prestadas pelo Corpo de Bombeiros (fls. 371 a 374) em relação aos contratados temporários que se encontram cedidos, o adicional de horas extras é pago habitualmente sem amparo em registro de frequência, em descumprimento à Lei (federal) nº 4320/1964, que dispõe sobre as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e que assim assevera em seu art. 63:

> **Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.**
> § 1° Essa verificação tem por fim apurar:
> I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
> II - a importância exata a pagar;
> III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
> § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
> I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
> II - a nota de empenho;
> III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Esta Corte de Contas possui um entendimento bem claro no que tange aos fatos aqui apontados, aduzindo que as horas extras devem ser excepcionais e não habituais, devidamente autorizadas e com um limite razoável estabelecido pela legislação local, conforme aduzem os prejulgados abaixo aportados:

> Prejulgado 0277
> 1. O pagamento de horas extras aos servidores públicos, efetivos e comissionados, **está condicionado às hipóteses excepcionais e temporárias, mediante prévia autorização e justificativa por escrito do superior imediato, sendo necessária a existência de lei que autorize tal pagamento**. (Prejulgado reformado pela Decisão nº 2072/2011, proferida no Processo nº CON-09/00578564. Processo original nº CON-TC0215005/58. Câmara Municipal de Florianópolis. Rel. Cons. Octacílio Pedro Ramos. Sessão de 27/03/1995) (grifo nosso) [...]
>
> Prejulgado 0378
> **O limite de prestação de horas-extras indenizáveis deve estar previsto em norma legal ou regulamentar**, cabendo ao consulente consultar a legislação local a respeito, considerando o regime jurídico adotado - estatutário. (Processo CON-TC0199201/65. Câmara Municipal de Guabiruba. Relator Auditor Evângelo Spyros Diamantaras. Sessão de 30/10/1996) (grifo nosso)
>
> Prejulgado 0399
> [...]
> Aos servidores estatutários do Município de Braço do Norte, o **limite de horas extras diárias será aquele estabelecido no Estatuto dos Servidores ou em outra norma regulamentar local.** (Processo CON-TC0097003/71. Prefeitura Municipal de Braço do Norte. Relatora Auditora Thereza Marques. Sessão de 24/03/1997) (grifo nosso)
>
> Prejulgado 1299
> [...]
> 8. O pagamento de horas extras aos servidores públicos, efetivos e comissionados, **está condicionado às hipóteses excepcionais e temporárias, mediante prévia autorização e justificativa por escrito do superior imediato**, sendo necessária a existência de lei que autorize tal pagamento
> 9. **O quantitativo máximo de horas-extras que podem ser realizadas em certo período (semanal, mensal ou anual) deve ser definido na legislação municipal.** [...] (Prejulgado reformado pela Decisão nº 2072/2011, proferida no Processo nº CON-09/00578564. Decisão original nº 242/2003, proferida no Processo nº CON-02/04992800. Prefeitura Municipal de Grão Pará. Rel. Cons. Wilson Rogério Wan-Dall. Sessão de 19/02/2003) (grifo nosso)

Prejulgado 1742

1. Compete ao município regulamentar a concessão de horas-extras mediante lei, **definindo o limite máximo de horas-extras permitido no município, os requisitos para a sua concessão e o percentual de acréscimo sobre o valor da hora normal.**

2. A lei municipal que regulamentar a concessão de horas-extras aos servidores do município não poderá definir percentual inferior ao previsto no inciso X do art. 90 da Lei Orgânica Municipal, que apresenta a mesma redação do inciso XVI do art. 7º da Constituição da República.

3. Qualquer servidor ocupante de cargo efetivo no município pode prestar horas-extras, entretanto, no âmbito da administração pública, **sua realização depende da caracterização da necessidade imperiosa, temporária e excepcional do serviço e somente deve ocorrer mediante convocação direta do servidor para cumprir jornada de trabalho extraordinária e deve ser precedida de autorização por ato da autoridade superior.**

[...]

7. Somente será possível a percepção de diárias e horas extras cumulativamente se houver regulamentação local permitindo e se existirem controles que comprovem, de forma inequívoca, que o servidor efetivamente trabalhou em sobrejornada. (Prejulgado reformado pela Decisão nº 3639/2012, proferida no Processo nº CON-11/00173070. Decisão original nº 3193/2005, proferida no Processo nº CON-05/04085000. Prefeitura Municipal de Guaraciaba. Rel. Cons. César Filomeno Fontes. Sessão de 23/11/2005) (grifo nosso)

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.**

2. **O Pagamento de horas extras aos servidores públicos, efetivos e comissionados, está condicionado às hipóteses excepcionais e temporárias, mediante prévia autorização e justificativa por escrito do superior imediato, sendo necessária a existência de lei que autorize tal pagamento;**

3. Os agentes políticos, dadas as peculiaridades do cargo, que incluem a liberdade e independência no exercício de suas funções, não se submetem à jornada de trabalho comum aos servidores públicos, o que, consequentemente, também não gera o direito ao recebimento de horas extras, sobremodo diante do disposto no § 4º do art. 39 da Constituição Federal, que estabelece a remuneração dos agentes políticos exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer adicional;

4. Não há óbice, em tese, para a instituição de um sistema de registro de presença dos agentes políticos, contudo, esse mecanismo, por si só, não é suficiente para comprovar o cumprimento ou não dos seus deveres funcionais, dadas as características de suas atividades, não alcançando, portanto, os objetivos a que se propõe.

5. O Poder Público, mediante ato regulamentador que autorize e estabeleça os critérios e meios de controle, poderá instituir o sistema de teletrabalho para seus servidores efetivos, dadas as características das atividades técnicas desenvolvidas pelos cargos, utilizando-se de tecnologias de informação e de comunicação, devendo ser garantido o bom atendimento

> aos usuários dos serviços, bem como os demais direitos previstos na Lei (federal) nº 13.460/17.
> Prejulgado reformado pela decisão 752/2019, nos autos @CON 19/00077709, em 26/08/2019, para incluir o item 5.
> Prejulgado reformado pela decisão 209/2019, nos autos @CON 18/00101748, em 15/04/2019, para incluir o subitem 1.1.
> (Processo 900578564; Relator Adircélio de Moraes Ferreira Junior; Sessão de 03/08/2011) (grifo nosso)

2.10.1. Resposta da audiência

O responsável inicia informando que a unidade gestora efetua o controle de horas extras realizadas por meio de controle de ponto virtual, por meio da ficha financeira de cada servidor, com os critérios para percepção detalhados nos ofícios das Secretarias de Educação e Saúde, bem como pelas informações prestadas pelo Corpo de Bombeiros. Em relação às demais pastas, apenas os servidores que necessitam permaneceriam desempenhando suas funções além do horário habitual, fazendo jus ao recebimento por meio do controle de ponto.

Ademais, o adicional só seria adimplido, de acordo com o afirmado pelo gestor, após a análise do setor de recursos humanos do efetivo desempenho do trabalho em caráter extraordinário, por meio da ficha financeira individual.

O responsável finaliza afirmando que, na visão deles, o recebimento de horas extras seria legítimo, tendo em vista que os servidores extrapolam a jornada diária de trabalho. Quanto aos servidores comissionados, a municipalidade irá sanar tal irregularidade, bem como a realização em caráter excepcional pelos profissionais.

2.10.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

De início, importa frisar que o pagamento de horas extras pode ser realizado pela unidade gestora, desde que seja efetuado dentro do estabelecido na legislação e com o registro no controle de frequência, além de respeitar os critérios esposados neste relatório.

Diante dos argumentos apresentados pela unidade gestora, esta instrução entende que a restrição deve ser mantida, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi que vincule a realização de serviço extraordinário a situações excepcionais, autorizadas em lei e com a devida comprovação da contraprestação, e adote providências no sentido de regulamentar de que forma serão autorizadas previamente e o quantitativo máximo de horas extras que podem ser realizadas em determinado período (mensal, semestral, anual), em cumprimento

ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; no art. 89 da Lei (municipal) nº 1013/1991, no Decreto (municipal) nº 2853/2020 e nos Prejulgados 277, 0378, 0399, 1299, 1742 e 2101 do TCE/SC.

2.11. Irregularidades no pagamento de gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência, tendo em vista a ausência de critérios objetivos que embasem a concessão de referida verba remuneratória, em quantidade acima da estabelecida em lei e o pagamento para servidores ocupantes de cargos comissionados e contratados em caráter temporário, em desacordo aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no *caput* do art. 37 e inciso V da Constituição Federal, art. 77 da Lei Complementar (municipal) nº 1013/1991 e Lei (municipal) nº 1705/2006

A **situação encontrada** constatou que diversos servidores da Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi recebiam verba remuneratória intitulada "gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência", instituída pela Lei Complementar (municipal) nº 1013/1991 e Lei (municipal) nº 1705/2006, sem amparo em critérios objetivos/específicos que justifique tal concessão.

Ademais, observou-se a concessão da verba para servidores ocupantes de cargos comissionados e contratados em caráter temporário e em quantidade superior à permitida na legislação municipal.

Depreende-se dos documentos relativos ao presente achado que a concessão de "gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência" é graduada em dois níveis – FC1 e FC2 – para os quais corresponde um valor fixo, cuja concessão se dá a critério discricionário do Prefeito Municipal.

Os quadros a seguir demonstram como estavam distribuídas as respectivas funções no quadro de pessoal do Município à época da auditoria *in loco*:

QUADRO 08 – Servidores que receberam gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência- F 1[29] em setembro de 2022

	Servidor	Cargo	Portaria	Justificativa da gratificação
01	Admilsom Idanir da Silva	Diretor da Agricultura	453/2022	-

[29] Os valores das FCs estão discriminados na sequência deste mesmo item 2.11 do relatório

		(comissionado)		
02	Ari Ribeiro de Oliveira	Diretor de Serviços Urbanos (comissionado)	555/2018	Necessidade de prestação de serviços adicionais e necessários à Administração
03	Carlos Ambrozio Zanotto	Técnico de Vigilância Sanitária (efetivo)	284/2020	Esforços ao combate da pandemia do COVID-19
04	Edilaine Nunes de Jesus	Chefe de Serviço (comissionada)	277/2022	Atendimento a serviços junto ao Setor Contábil da Prefeitura
05	Edson Scarmagnani	Operador de Máquina (efetivo)	593/2021	Atendimento a serviços junto a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos.
06	Joacir de Souza Costa	Assistente de Diretor (comissionado)	164/2021	-
07	João Paulo Salmoria	Operador de Máquina (contratado)	426/2022	-
08	Jose Ademar de Oliveira	Agente Tributário (efetivo)	224/2019	Prestação de serviços adicionais e necessários à Administração
09	Nilceu Borges da Silva	Técnico Educador (efetivo)	400/2020	-
10	Valdemir Alves da Silva	Motorista (contratado)	468/2022	-

Fonte: Relação de servidores que perceberam gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência F1 em setembro de 2022 (evidências do Achado 2.1.11).

QUADRO 09 – Servidores que receberam gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência- F 2 [30]em setembro de 2022

	Servidor	Cargo	Portaria	Justificativa
01	Achyles Appio Neto	Motorista (efetivo)	213/2019	Prestação de serviços adicionais e necessários à Sec. de Saúde
02	Aldorildo Soares dos Santos	Técnico Educacional (efetivo)	610/2019	Prestação de serviços adicionais e necessários Administração, junto a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo
03	Amanda Teina Detoffol Varela	Técnico de Edificações (contratada)	416/2022	Acompanhamento do processo do Marco Regulatório, processo do Polo Industrial
04	Ana Carolina de Oliveira	Assistente Social (contratada)	474/2022	Desempenho de serviços além de suas atividades na Secretaria de Assistência Social
05	Ana Paula Canani Schoenardie	Diretor de Desenvolvimento Social (comissionada)	269/2022	Atendimento a serviços junto a Secretaria Municipal de Assistência Social
06	Angelo Joverci Rodrigues	Balseiro (efetivo)	329/2020	-
07	Bruna Virginia Anhaia	Auxiliar Administrativo (comissionada)	369/2021	Atendimento a serviços junto a Secretaria Municipal de Saúde
08	Bruno Martins	Recepcionista (comissionado)	337/2022	Desempenho de funções essenciais à Administração
09	Camila Ambrosio Amorim Moreira	Enfermeira (efetiva)	283/2020	Combate a pandemia do COVID-19
10	Débora Cristina Andrade	Recepcionista (comissionada)	304/2021	Atendimento a serviços junto a Secretaria de Planejamento e Administração

[30] Os valores das FCs estão discriminados na sequência deste mesmo item 2.1.2 do relatório

11	Derci Jose Dutra	Motorista (efetivo)	63/2020	-
12	Ednei Quintino Gomes	Motorista (efetivo)	210/2022	Atendimento a serviços junto a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos
13	Edson de Matos	Inseminador (efetivo)	521/2021	Atendimento a serviços junto a Secretaria Municipal da Agricultura
14	Erivan dos Santos	Vigilante Ambiental (contratado)	390/2017	-
15	Gabriel Varela Duarte	Auxiliar de Escritório (contratado)	303/2021	Atendimento a serviços junto a Secretaria Municipal de Planejamento e Administração
16	Ingla Aparecida Hang	Técnico Educacional (efetiva)	633/2019	Prestação de serviços adicionais e necessários à Administração, junto a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo
17	Jamile Alves Antunes	Diretor de Educação (comissionada)	168/2019	Prestação de serviços adicionais e necessários à Administração
18	Jose Ananias Hubner	Vigia (efetivo)	240/2020	-
19	Jose Antonino Canani	Técnico Educacional (efetivo)	609/2019	Prestação de serviços adicionais e necessários à Administração, junto a Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Turismo
20	Leandro Gasperin Crisoste	Motorista (efetivo)	523/2022	Desempenho de serviços além de suas atividades na Secretaria de Saúde
21	Leticia Quinatto	Auxiliar Administrativo (comissionada)	310/2021	Serviços junto a Secretaria Municipal de Finanças
22	Leticia Teles Gonçalves	Escriturário (contratada)	416/2022	Acompanhamento do processo do Marco Regulatório, processo do Polo Industrial
23	Luiz Otavio dos Santos	Chefe Setor Financeiro (contratado)	180/2021	-
24	Mariane Aparecida Ribeiro	Auxiliar de Serviços Gerais (contratada)	269/2022	Atendimento a serviços junto a Secretaria Municipal de Assistência Social
25	Marilei de Lourenssi Oliveira	Professor V (efetivo)	524/2022	Desempenho de serviços além de suas atividades na Secretaria de Educação junto ao setor de Esportes
26	Marilene Ferreira Zampieri	Chefe Setor Pecuária (comissionada)	396/2017	-
27	Mauro Jose Oliveira Santos	Operador de Máquina (efetivo)	229/2019	Serviços adicionais e necessários à Administração
28	Nilsemar Ribeiro Teixeira	Auxiliar de Serviços Gerais (contratado)	553/2022	Desempenho- da função de vigia junto a Secretaria de Obras e Serviços Públicos em finais de semana e feriados
29	Nilton Alves	Mecânico (efetivo)	608/2019	Serviços adicionais e necessários à Administração, junto a Secretaria de Obras e Serviços Públicos
30	Nivaldo Jose Varela dos Santos	Motorista (contratado)	558/2022	Servidor realiza transporte escolar diariamente e além desta função, realiza também transporte de universitários, sendo sempre requisitado para eventuais substituições
31	Pedro Pinheiro	Motorista (efetivo)	257/2022	Atendimento a serviços junto a Secretaria Municipal de Assistência

				Social
32	Roberto de Jesus Carneiro	Motorista (contratado)	542/2022	Atendimento a serviços junto a Secretaria Municipal de Assistência Social
33	Ronei Scarmagnani	Motorista (efetivo)	550/2017	-
34	Samanta Reolon Americo	Gestor de Projetos (comissionada)	337/2022	Servidor desempenha funções essenciais à Administração
35	Sandra Regina Lima Zanchett	Escriturário (contratada)	716/2019	-
36	Sonia Mara Padilha da Rosa	Auxiliar de Serviços Gerais (efetivo)	538/2022	Considerando que a servidora que desempenha função no setor de limpeza/cozinha da Secretaria de Administração, solicitou licença para tratar de interesses particulares, e que a servidora acumula tais funções
37	Tiago Cardozo	Operador de Máquina (contratado)	509/2022	Desempenho de serviços além de suas atividades na Secretaria de Obras
38	Tiago Valtrick Gehrke	Chefe do Setor de Migração (comissionado)	537/2022	Desempenho de serviços além de suas atividades na Secretaria de Saúde
39	Valdir Alves de Oliveira	Diretor de Desenvolvimento Rural (comissionado)	280/2021	Visando responder cumulativamente pela Secretaria Municipal de Assistência Social

Fonte: Relação de servidores que perceberam gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência F2 em setembro de 2022.

Dos quadros acima, assim como das Portarias colacionadas, denotou-se que não há critério específico que corrobore a atribuição das gratificações em exame, não sendo possível identificar eventual atribuição ou encargo de maior complexidade conferido ao servidor que possa ensejar a aludida contrapartida por parte da municipalidade.

Constata-se, ainda, a concessão das referidas verbas de forma discricionária para servidores ocupantes de cargos comissionados e contratados em caráter temporário e em quantidade acima da permitida na legislação municipal.

As **evidências** do presente achado são encontradas nas relações que discriminam os servidores que receberam a “gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência” FC1 e FC 2 no mês de setembro de 2022, contracheques dos servidores listados e Portarias relativas à concessão da referida gratificação (Documentos do Achado 2.1.11).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra, primeiramente, nos princípios constitucionais que devem nortear a atuação da administração pública, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e em seu inciso V, já transcrito, que restringe o pagamento de função de confiança a

servidores efetivos, assim como nas normas municipais indicadas, de acordo com o que segue:

> Lei Complementar (municipal) nº 1013/1991
> Art. 77. Ao servidor efetivo investido em função de chefia, assessoramento ou assistência poderá ser deferida gratificação pelo seu exercício.
> § 1º Os valores da gratificação de que trata este artigo, serão estabelecidas em Lei Especial.
>
> Lei (municipal) nº 1.489/2002
> ANEXO III
> Funções de Confiança

Quantidade	Denominação	Código Nível	Valor da Gratificação
10	Chefe de Serviço	FC-1	R$ 346,48
10	Encarregado	FC-2	R$ 245,65

Verifica-se que a concessão da "gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência" está graduada em dois níveis, no quantitativo total de 10 FC1 e 10 FC2, com valores fixos correspondentes, destinando-se, segundo a normativa local, a remunerar servidores efetivos investidos em função de chefia, assessoramento ou assistência.

De outro norte, não se vislumbrou qualquer dispositivo normativo que firme os critérios específicos que fazem com que o servidor receba a gratificação de um ou outro nível, sendo que as respectivas Portarias de concessão fazem menção de forma genérica à "função adicional" assumida ou são omissas.

Esta Corte de Contas já firmou entendimento quanto à necessidade de fixação de critérios objetivos para a concessão de vantagens pecuniárias a servidores públicos, nos seguintes termos:

> Prejulgado 1516
> 1. Visando atender à aplicação da totalidade dos recursos do FUNDEF, conforme a Lei nº 9.424/96, e se ao final do terceiro trimestre verificar-se tendência de saldo financeiro ao final do exercício em curso, é admissível a concessão de abono aos profissionais do ensino fundamental em efetivo exercício, que pode ser instituído de forma proporcional à carga horária de cada profissional ou de outra forma que privilegie o tratamento isonômico.
> 2. **Qualquer vantagem atribuída a detentores de cargos ou empregos públicos, tais como, gratificação, abono, aumento, reajuste, reestruturação de cargos e salários, etc., somente pode ser implementada após atendidos aos seguintes requisitos:**
> a) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, § 1º, da Constituição Federal);
> b) existência de dotação suficiente na Lei do Orçamento Anual para o pagamento no exercício (art. 169, § 1º, da Constituição Federal);
> **c) autorização em lei específica, observada a iniciativa em cada caso, que estabeleça condições e critérios para a concessão;**

> d) observância das condições e limites de despesas com pessoal fixados na Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em especial os arts. 15 a 17, 19, 21 e 23.
> (Processo 307861180; Relator Auditor Clóvis Mattos Balsini; Sessão de 24/03/2004) (grifo nosso)

Deste modo, entende-se que o pagamento de "gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência" sem critérios objetivos, em quantidade acima da permitida em lei e para servidores ocupantes de cargos comissionados e contratados em caráter temporário, ficando o gestor de forma discricionária para atribui-las a servidores, viola os princípios insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, especialmente os princípios da legalidade e impessoalidade, e o disposto no inciso V do mesmo artigo constitucional, que restringem o pagamento de função de confiança a servidores efetivos.

2.11.1. Resposta da audiência

A Prefeitura Municipal alegou que o pagamento de gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência estaria previsto no art. 77 da Lei Complementar (municipal) nº 1013/1991, possuindo, na visão deles, o devido amparo legal. Ademais, a sua concessão estaria graduada em dois níveis, de acordo com o grau de responsabilidade de cada função, conforme a Lei (municipal) nº 1489/2002.

A administração municipal enfatizou que as legislações seriam antigas e defasadas, além de não possuir os critérios para a concessão da gratificação aos servidores. Em outubro/2022, por meio da Portaria nº 566/2022 (fl. 559), a municipalidade teria determinado o cancelamento das gratificações pagas aos servidores.

Por fim, a unidade gestora alega que teria sanado a restrição apontada, tendo em vista o cancelamento das gratificações, ao menos até a confecção de norma que regulamente os critérios para a sua concessão.

2.11.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Em que pese a portaria cancelando a concessão das referidas gratificações, esta instrução entende que a restrição deve ser mantida, tendo em vista que o referido ato não indicou eventual tomada de providência para regularizar a concessão de função de confiança, pugnando-se, portanto, por determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi que condicione a concessão da "gratificação

pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência" a critérios objetivos previamente regulamentados, a servidores efetivos e dentro do limite estabelecido em lei, em atenção aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no *caput* do art. 37 e inciso V da Constituição Federal, ao art. 77 da Lei Complementar (municipal) nº 1013/1991 e à Lei (municipal) nº 1705/2006.

2.12. Irregularidades no provimento de 3 (três) cargos em comissão de Auxiliar Administrativo, tendo em vista que existem 2 (duas) vagas criadas por lei e 5 (cinco) servidores nomeados para o cargo, e no provimento de 2 (dois) cargos em comissão de Chefe de Serviço, tendo em vista a inexistência de previsão em lei, em desacordo aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no *caput* do art. 37 e incisos I e V e inciso X do art. 48 da Constituição Federal, art. 11, parágrafo único, incisos I e II, art. 42, inciso II e art. 67, inciso X, todos da Lei Orgânica do Município de Anita Garibaldi e art. 3º e Anexo II da Lei (municipal) nº 1032/1991

A **situação encontrada** constatou que existiam cinco servidores nomeados para o cargo em comissão de Auxiliar Administrativo, existindo, porém, apenas duas vagas criadas por Lei (Lei municipal nº 1032/1991), e 2 (dois) servidores ocupantes de cargos em comissão de Chefe de Serviço, tendo em vista a inexistência de previsão em lei.

As **evidências** do presente achado são encontradas na relação de servidores comissionados (fls. 192 a 196) e nas Portarias de nomeação de fls. 198, 199, 202, 205 e 206.

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra, primeiramente, nos princípios constitucionais que devem nortear a atuação da administração pública, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e em seus incisos I e V, já mencionados, que prescrevem a observância do princípio da legalidade na criação de cargos públicos e o caráter de chefia, direção ou assessoramento que devem permear cargos de provimento em comissão.

A Lei Orgânica do Município de Anita Garibaldi e a Lei (municipal) nº 1032/1991 também preceituam a observância da legalidade quanto à criação e preenchimento de cargos públicos, nos seguintes termos:

> Lei Orgânica do Município de Anita Garibaldi
> Art. 11 A despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder a 65% da receita arrecadada no exercício.
> Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoa, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público municipal, só poderão ser feitas:
> I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
> II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.
> [...]
> Art. 42 Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:
> [...]
> II - Criação de cargos, empregos e funções na administração direta e autarquias do Município, ou aumento de sua remuneração;
> [...]
> Art. 67 Compete privativamente ao Prefeito:
> [...]
> X - Promover e extinguir os cargos, os empregos e as funções públicas Municipais na forma da lei.
> Lei (municipal) nº 1032/1991
> Art. 3º O Quadro Geral de Pessoal é constituído pelos Cargos ou Empregos de provimento efetivo, isolado ou em comissão, regidos pelo Estatuto dos Servidores Públicos Civis ou CLT, na quantidade e denominação certa conforme Anexo II.
> [...]
> ANEXO II
> QUADRO DE PESSOAL
> Denominação e Quantidade

Cargos	Vagas Providas	Vagas Criadas	Vagas/total
Auxiliar Administrativo	1	1	2

Cabe destacar, ainda, o disposto na Lei (municipal) nº 1489/2002 que cria a "Função de Confiança" de Chefe de Serviço, conforme retratado no Achado anterior, sendo que o documento de fl. 194 evidencia que existem 2 servidores, lotados na Secretaria de Planejamento e Administração, que ocupam o "Cargo em Comissão" de Chefe de Serviço, observando-se que funções de confiança se destinam exclusivamente a servidores ocupantes de cargos efetivos.

Dados extraídos do Portal Transparência confirmam que o suposto cargo comissionado de Chefe de Serviço encontraria amparo na referida Lei, a qual, contudo, tão somente contém previsão da aludida Função de Confiança de Chefe de Serviço.

Nome: EDILAINE NUNES DE JESUS

Matrícula:	349230
Secretaria/Órgão:	
Lotação:	
Data de admissão:	03/01/2022
Vínculo empregatício:	Cargo em Comissão
Situação:	Ativo
Cargo efetivo:	Não
Data de demissão/exoneração:	
Ato de demissão/exoneração:	
Local de trabalho:	Exibir local
Informações salariais:	$
Cargo:	CHEFE DE SERVIÇO
Lei:	1489/2002 (Data da lei: 21/01/2002)
Ato de nomeação:	7802 - PORTARIA COM GERAÇÃO PARA T.C. , nº 15/2022 de 03/01/2022

Esta Corte de Contas também já firmou orientação acerca da criação de cargos públicos:

> Prejulgado 1579
> 1. O arcabouço normativo pátrio, com apoio doutrinário e jurisprudencial, atribui a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública a servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos efetivos - admitidos mediante concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal - ou por ocupantes de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração. **Contudo, deve-se atentar para o cumprimento do preceito constitucional inscrito no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, segundo o qual os cargos em comissão são destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento, devendo ser criados e extintos por lei local, na quantidade necessária ao cumprimento das funções institucionais do Órgão, limitados ao mínimo possível,** evitando-se a criação desmesurada e sem critérios técnicos, obedecendo-se também aos limites de gastos com pessoal previstos pela Lei Complementar nº 101/00.
> (Processo 402691326; Relator Conselheiro José Carlos Pacheco; Sessão de 30/08/2004) (grifo nosso)
>
> Prejulgado 1697
> A organização do quadro de pessoal é de competência de cada ente. No caso de municípios, a iniciativa é do Chefe do Poder Executivo para a prefeitura, autarquias e fundações públicas. As necessidades de ordem judicial ou administrativa para atendimento de demandas institucionais de cada órgão **vão determinar a estrutura organizacional e o quadro de pessoal, com a denominação, natureza, número e atribuições de cada cargo, inclusive a subordinação, cabendo à Câmara de Vereadores referendar ou não projetos de lei que visem à criação de cargos em comissão** e à extinção de cargos de provimento efetivo no âmbito da Procuradoria Municipal.
> Prejulgado reformado pelo Tribunal Pleno em sessão de 08.12.2008, mediante a Decisão nº 4058/08 exarada no Processo ADM-08/80059419.

> (Processo 503905704; Relator Conselheiro Otávio Gilson dos Santos; Sessão de 05/09/2005) (grifo nosso)
>
> Prejulgado 2015
> [...]
> **4. A criação de cargos e a fixação de vencimentos dependem de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e existência de dotação orçamentária para suportar as despesas decorrentes da nomeação e exercício do cargo, nos termos dos arts. 169, § 1°, I e II, da Constituição Federal, e 154, § 1°, I e II, da Lei Orgânica Municipal, conforme Prejulgado nº 1196 desta Corte de Contas, atendidos, ainda aos requisitos constantes dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**
> 5. Nos termos da Lei Orgânica do Município de Balneário Piçarras, cabe exclusivamente ao Prefeito Municipal propor a extinção, bem como a criação, de qualquer cargo inerente à Administração Direta e Autárquica.
> (Processo 900489626; Relator Salomão Ribas Junior; Sessão de 28/10/2009) (grifo nosso)

De tal modo, verificou-se que foram admitidos, na unidade gestora, servidores em cargos comissionados inexistentes, em desacordo aos mandamentos constitucionais e legais indicados.

2.12.1. Resposta da audiência

O responsável inicia aduzindo que as legislações seriam antigas e defasadas, sem a identificação das atribuições dos referidos cargos, o que seria de fato irregular. Em relação aos cargos de Auxiliar Administrativo e Chefe de Serviço, a municipalidade iria sanar a restrição com a exoneração dos servidores, porém informou que os serviços prestados seriam relevantes para o bom desempenho da máquina pública, necessitando de criação de cargos compatíveis com tais funções.

Com isso, a unidade gestora estaria realizando estudos em cada setor para identificar os cargos que não serão mais necessários, assim como a revisão dos textos contidos nas legislações, momento em que deverão ser sanadas as irregularidades apontadas.

2.12.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Os argumentos apresentados pela unidade gestora não foram suficientes para afastar a restrição apontada, não sendo juntados aos autos quaisquer documentos que atestassem a tomada de providências para regularizar a situação apontada. Sendo assim, esta instrução entende que a restrição deve ser mantida, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi que adeque o quadro de pessoal do Poder Executivo de acordo com os cargos públicos e número de vagas criadas por lei, procedendo a exoneração dos servidores nomeados sem a

vaga legal do cargo correspondente, em consonância aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no *caput* do art. 37 e incisos I e V e inciso X do art. 48 da Constituição Federal, art. 11, parágrafo único, incisos I e II, art. 42, inciso II e art. 67, inciso X, todos da Lei Orgânica do Município de Anita Garibaldi e no art. 3º e Anexo II da Lei (municipal) nº 1032/1991.

2.13. Outras questões auditadas

Ao final, oportuno contextualizar que, de acordo com os dados extraídos do Portal do Tribunal de Contas de Santa Catarina, o Município de Anita Garibaldi apresentava índices de despesa com pessoal bem acima do permitido pela legislação, impedindo a realização de várias ações, além de determinar a adoção de providências para o retorno das despesas para dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme segue:

Quadro 10 – Despesa com pessoal no Poder Executivo de Anita Garibaldi nos 3 quadrimestres de 2021

Período	Limite Máximo (em %)	Despesa Total com Pessoal apurada no período (em %)
1o Quadrimestre de 2021 (final abril de 2021)	54,00	60,97
2o Quadrimestre de 2021 (final agosto de 2021)	54,00	58,36
3o Quadrimestre de 2021 (final dezembro de 2021)	54,00	56,35

Fonte: Informações extraídas do Portal do Tribunal de Contas de Santa Catarina.

Cumpre registrar que apenas em junho/2022 o percentual das despesas com pessoal do Poder Executivo está abaixo do limite máximo, após três quadrimestres consecutivos superando este limite. Verifica-se que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo do Município de Anita Garibaldi está em 51,09%, muito próximo ao limite prudencial (51,3%), reforçando a adoção de providências para a regularização de seu quadro de pessoal, conforme apontamentos realizados nos presentes autos,

e também evidenciados pela Diretoria de Contas de Governo (DGO) no processo @PCP 22/00159883, em trâmite neste Tribunal de Contas.

Verificou-se também que o Estatuto do Servidor Municipal contém previsão de incorporação à remuneração de verba relativa ao desempenho de cargo em comissão, função de chefia, assessoramento ou assistência, nos seguintes termos:

> Lei (municipal) nº 1013/1991
> Art. 54. O servidor efetivo, ocupante de cargo em comissão terá assegurada a diferença do valor do vencimento do seu cargo efetivo e o valor do vencimento do cargo em comissão, incorporando-se à remuneração na proporção de 1/5 (um quinto) por ano de exercício ininterrupto, a partir do 4º (quarto) ano até o limite de 5/5 (cinco quintos). (Repristinado pela Lei nº 1850/2009)
> [...]
> Art. 77. Ao servidor efetivo investido em função de chefia, assessoramento ou assistência poderá ser deferida gratificação pelo seu exercício.
> § 1º Os valores da gratificação de que trata este artigo, serão estabelecidas em Lei Especial.
> § 2º A gratificação prevista neste artigo incorporar-se-á à remuneração do servidor na proporção de 1/5 (um quinto) por ano de exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência, a partir de 6º (sexto) ano, até o limite de 5/5 (cinco quintos). (Repristinado pela Lei nº 1850/2009)

O Setor de Recursos Humanos esclareceu que os dispositivos se encontram vigentes, porém não esclareceu se o Município continua a conceder as referidas incorporações após a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019[31] (fls. 412-421).

Nesse sentido, oportuno destacar a redação do art. 39, §9º da Constituição Federal, dada pela referida Emenda:

> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes:
> [...]
> § 9º É vedada a incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo.

Observa-se do novel dispositivo constitucional (art. 39, § 9º) referenciado que o constituinte derivado reformador optou por constitucionalizar a vedação à incorporação de verbas oriundas da retribuição pelo exercício de funções gratificadas ou cargos em comissão, assim como aquelas oriundas de fatos geradores de natureza temporária ou em razão de eventos igualmente temporários.

[31] Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

Deste modo, necessário destacar que impera o princípio da supremacia da Constituição[32] no ordenamento jurídico pátrio, que preceitua que determinada norma infraconstitucional que seja contrária ao disposto na Carta Magna (ainda que anterior à alteração por Emenda) padecerá de ausência de legitimidade (ou fundamento de validade), devendo ser extirpada por verdadeira "inconstitucionalidade superveniente", ou, ao menos, revogação tácita.

Cumpre rememorar, contudo, que tal declaração somente se dará por meio da competente ação judicial ou a não aplicação da norma tida por inconstitucional pelo Órgão de Controle Externo quando em análise de caso concreto[33], devendo em todos os casos ser observado o direito adquirido daqueles que, amoldando-se à norma até então emitida com presunção de legitimidade e constitucionalidade, tiveram direitos legitimamente incorporados ao seu patrimônio jurídico.

Destarte, a inclusão do mencionado dispositivo tem o escopo de proibir futuras incorporações de vantagens temporárias na remuneração do cargo efetivo do servidor e tornar inconstitucionais as previsões em sentido contrário dos estatutos locais. Observa-se que a regra não se aplica às parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor da EC nº 103/2019, conforme segue:

> EC nº 103/2019
> Art. 13. Não se aplica o disposto no § 9º do art. 39 da Constituição Federal a parcelas remuneratórias decorrentes de incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão efetivada até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

Nesse contexto, necessário que o Município observe a novel proibição do art. 39, § 9º, abstendo-se de conceder novas incorporações relativas ao exercício de cargos em comissão, funções de chefia, assessoramento ou assistência, a partir da entrada em vigor da EC nº 103/2019, uma vez que os dispositivos dos artigos 54 e

[32] Toda interpretação constitucional se assenta no pressuposto da superioridade jurídica da Constituição sobre os demais atos normativos no âmbito do Estado. Por força da supremacia constitucional, nenhum ato jurídico, nenhuma manifestação de vontade pode subsistir validamente se for incompatível com a lei fundamental. BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva. 6ª ed. 2008.

[33] Nos termos da Súmula 347 do STF: Súmula 347: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

77 da Lei (municipal) nº 1013/1991 encontram-se dissonantes do mandamento constitucional.

Em havendo a concessão de incorporação indevida, recomenda-se que adote as providências pertinentes para regularização da situação, com instauração de processo administrativo e observância dos princípios do contraditório e ampla defesa.

O responsável, ao abordar a situação aqui relatada, na resposta à audiência, informou que estaria realizando uma análise de cada situação em concreto, aplicando-se a revogação tácita quanto aos pleitos solicitados após a vigência da EC nº 103/2019, além da abertura de processos administrativos para concessões que foram realizadas de forma irregular, sempre observando o contraditório e a ampla defesa.

Outro ponto a ser frisado é quanto ao Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Anita Garibaldi, pois a legislação é do ano de 1991 e encontra-se desatualizada em várias questões de carreira dos servidores, além da unidade gestora possuir várias leis esparsas que tratam sobre a estrutura dos cargos e as gratificações, restando prejudicado o controle do Município quanto a essas questões.

O gestor, em resposta à audiência, alegou que realizará estudos para elaboração de um novo estatuto dos servidores públicos do município, assim como das normas que dispõe sobre a estrutura administrativa, atualizando aos ditames vigentes.

Esta instrução entende ser pertinente recomendar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi que elabore um novo estatuto dos servidores públicos, atualizado aos ditames vigentes, além de estudo para possível reestruturação e consolidação das legislações que versam sobre a estrutura administrativa[34].

3. DA RESPONSABILIDADE

[34] Nos moldes da Decisão no processo RLA 10/00041805.

As atribuições do Prefeito Municipal, vinculadas aos achados de auditoria constantes do item “2” deste relatório, estão alicerçados na Lei Orgânica do Município de Anita Garibaldi, conforme segue:

> Art. 67. Compete privativamente ao Prefeito:
> [...]
> II- Exercer a direção superior na administração pública municipal;
> [...]
> VII - Dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei;
> [...]
> X - Promover e extinguir os cargos, os empregos e as funções públicas Municipais na forma da lei;
> [...]
> XII - Celebrar convênio com entidades públicas, ou privadas para a realização de objetivos de interesse do Município, mediante autorização Legislativa;

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, estando as irregularidades sujeitas à apuração por esta Corte de Contas, conforme as atribuições conferidas pelo art. 59 e incisos da Constituição do Estado, e tendo em vista que a argumentação da defesa não justificou o saneamento das restrições, entende este Corpo Instrutivo que este Tribunal de Contas, quando da apreciação do processo em epígrafe, decida por:

4.1. Conhecer do Relatório nº 3690/2023, que trata de Auditoria de Atos de Pessoal *in loco* realizada na Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi, cujo escopo abarcou remuneração dos servidores, cargos de provimento efetivo e comissionados, cessão de servidores, contratações por tempo determinado, controle de frequência, terceirização, e emissão de parecer de controle interno sobre as admissões de efetivos e ACTS, com abrangência a partir de 01/01/2021;

4.2. Considerar irregular, com fundamento no art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar nº 202/2000:

4.2.1. A manutenção da transferência irregular de servidor municipal ocupante do cargo efetivo de Escriturário para o cargo efetivo de Secretário Executivo de Controle Interno, propiciando a investidura de servidor em cargo público de provimento efetivo sem a realização de concurso público, em descumprimento aos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os da legalidade,

impessoalidade e moralidade, dispostos no caput do art. 37 e inciso II da Constituição Federal e Prejulgados 197, 503, 663, 849, 992, 1110, 1138, 1468, 1594, 1900, 2015 e 2109 deste Tribunal de Contas (item 2.1 deste relatório);

4.2.2. A contratação e manutenção irregular de serviços de gestão de recursos humanos, de gestão financeira, de licitações e contratos, de assessoria de comunicação e de informática, por meio de procedimento licitatório, propiciando a contratação direta de profissionais em burla ao instituto do concurso público, em descumprimento ao disposto no art. 37, *caput*, e inciso II da Constituição Federal e Prejulgados 0984, 1084, 1902, 1526, 1891, 1911, 1939 e 1981 deste Tribunal de Contas (item 2.2 deste relatório);

4.2.3. A existência de cargos públicos de provimento em comissão de Diretor, Assistente de Diretor, Chefe de Setor, Administrador de Material, Recepcionista sem definição legal das respectivas atribuições, e a realização de atividades sem caráter de direção, chefia e assessoramento por servidores nomeados para os cargos em comissão de Recepcionista e Auxiliar Administrativo, propiciando burla ao instituto do concurso público e comprometimento do princípio da eficiência da administração pública, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, e inciso V, e art. 39, § 1º, e incisos I, II e II da Constituição Federal; art. 3º, da Lei (municipal) nº 1013/91 (item 2.3 deste relatório);

4.2.4. A exclusividade de servidores ocupantes de cargos em comissão em desempenho de atividades que não são de direção, chefia e assessoramento no quadro funcional da Assessoria Jurídica do Município e Secretaria de Esportes, Cultura, Turismo e Eventos, propiciando o excesso de servidores comissionados nos referidos órgãos, em desvirtuamento às atribuições de direção, chefia ou assessoramento que devem nortear o desempenho de cargos comissionados na Administração Pública e ao princípio da eficiência, em descumprimento ao art. 37, *caput,* e incisos II e V da Constituição Federal, à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Prejulgados 1900, 1911 e 1939 deste Tribunal de Contas (item 2.4 deste relatório);

4.2.5. A manutenção e a contratação de servidores em caráter temporário, tendo em vista o excessivo número e a expressiva quantidade de servidores admitidos temporariamente para 24 funções, propiciando a descaracterização da

necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e à Lei (municipal) nº 1370/1999 (item 2.5 deste relatório);

4.2.6. A manutenção e a contratação exclusivamente de servidores em caráter temporário para o desempenho das funções vinculadas à Estratégia de Saúde da Família (ESF) e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), propiciando a contratação precária de servidores para o exercício de funções nos referidos programas, com burla ao instituto do concurso público, em descumprimento ao previsto no art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal e Prejulgado 1083 desta Corte de Contas (item 2.6 deste relatório);

4.2.7. A manutenção e a contratação irregular de profissionais do magistério (professores) por tempo determinado, tendo em vista o expressivo número de professores (37) admitidos temporariamente, configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em desrespeito ao art. 37, caput e incisos II e IX; art. 206, inciso V; e art. 214 da Constituição Federal; c/c o art. 7º, art. 8º e Anexo, item 18.1, da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); e Meta 11.1 do Capítulo 6-Metas Estratégicas, do Plano Municipal de Educação – PME, atualizado pela Lei (municipal) nº 2335/2021 (item 2.7 deste relatório);

4.2.8. A cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo a outras entidades sem a existência de lei, acordo, convênio e/ou ato administrativo, propiciando a disposição de servidor sem quaisquer controles atinentes ao tempo ou às condições que devem permear o instituto da cessão de servidor público, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao art. 23, VII, da Lei Municipal nº 1013/91 de 05/07/1991 (Estatuto dos Servidores Públicos), ao art. 116, § 1º, ao art. 62, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e aos Prejulgados 984, 1009, 1097 e 1364 deste Tribunal de Contas (item 2.8 deste relatório);

4.2.9. A cessão de seis servidores admitidos em caráter temporário (ACTs) para exercício de função imediata e exclusivamente em outras entidades, propiciando desvio de finalidade na contratação dos servidores em caráter temporário, tendo em vista que foram cedidos para exercerem suas atividades em

órgão estranho à estrutura da Prefeitura Municipal, com ônus para a Municipalidade, em desacordo ao previsto no art. 37, *caput*, e inciso IX, da Constituição Federal; art. 2° da Lei (municipal) nº 1.370/99 e Prejulgados 984 e 1364 deste Tribunal de Contas (item 2.9 deste relatório);

4.2.10. O pagamento de horas extras de forma habitual, sem autorização prévia e ausente limite máximo legal permitido para o pagamento do adicional, pagamento de adicional de horas extras sem a comprovação da contraprestação, além do pagamento de serviço extraordinário a servidores comissionados, propiciando o pagamento excessivo e generalizado de adicional de horas extras, em desvirtuamento da excepcionalidade que deve permear a realização de serviço extraordinário, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 63 da Lei Federal nº 4320/1964, art. 89 da Lei (municipal) nº 1013/1991, Decreto (municipal) nº 2853/2020 e Prejulgados 277, 0378, 0399, 1299, 1742 e 2101 do TCE/SC (item 2.10 deste relatório);

4.2.11. O pagamento de gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência, sem critérios objetivos que tenham embasado a concessão de referida verba, em quantidade acima da permitida em lei e para servidores ocupantes de cargos comissionados e contratados em caráter temporário, em desrespeito aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, art. 77 da Lei (municipal) nº 1013/1991, Lei (municipal) nº 1705/2006 e Prejulgado 1516 deste Tribunal de Contas (item 2.11 deste relatório);

4.2.12. A admissão e a manutenção de servidores para os cargos comissionados de Auxiliar Administrativo e de Chefe de Serviço sem vaga disponível em lei, em desacordo aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no *caput* do art. 37 e incisos I e V e inciso X do art. 48 da Constituição Federal, art. 11, parágrafo único, incisos I e II, art. 42, inciso II e art. 67, inciso X, todos da Lei Orgânica do Município de Anita Garibaldi e art. 3º e Anexo II da Lei (municipal) nº 1032/1991 (item 2.12 deste relatório);

4.3. Aplicar multa ao **João Cidinei da Silva**, **Prefeito Municipal de Anita Garibaldi desde 01/01/2017 até a data da auditoria (03/10/2022),** CPF nº 827.958.519-20, na forma do disposto no art. 70, inciso II, da Lei Complementar nº

202/2000, e art. 109, inciso II, da Resolução nº TC-06/2001 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), 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 arts. 43, inciso II, e 71 da Lei Complementar nº 202/2000, pelas irregularidades explicitadas nos **itens 4.2.1 a 4.2.12** da conclusão deste relatório;

4.4. Determinar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, comprove a este Tribunal de Contas o que segue:

4.4.1. A adoção das providências necessárias para regularização da situação de enquadramento irregular identificado, providenciando o retorno ao cargo de origem, com a realização de concurso público para admitir, em caráter efetivo, servidor para o desempenho das funções do cargo de Secretário Executivo de Controle Interno, apresentando, ainda, projeto de lei visando revogar o art. 31 da Lei (municipal) nº 1013/1991, tendo em vista a inconstitucionalidade do instituto da transferência de cargos, nos termos do disposto no art. 37, inciso II da Constituição Federal e nos Prejulgados 197, 503, 663, 849, 992, 1110, 1138, 1468, 1594, 1900, 2015 e 2109 do TCE-SC (item 2.1 deste Relatório);

4.4.2. A realização de concurso público para admitir, em caráter efetivo, servidores para o desempenho das funções permanentes da Administração Municipal, com a consequente rescisão dos contratos firmados para prestação de serviços, nos termos do art. 37, inciso II da Constituição Federal e dos Prejulgados 0984, 1084, 1902, 1526, 1891, 1911, 1939 e 1981 do TCE-SC (item 2.2 deste Relatório);

4.4.3. A adoção de providências para regulamentar as atribuições dos cargos comissionados que compõem seu quadro de pessoal, extinguindo os cargos em comissão de recepcionista e auxiliar administrativo, tendo em vista que não possuem caráter de direção, chefia ou assessoramento, com a realização de concurso público para admitir, em caráter efetivo, servidores para o desempenho das funções permanentes da Administração Municipal, em cumprimento ao previsto no art. 37, inciso V, e art. 39, § 1º, e incisos I, II e II da Constituição Federal e no art. 3º, da Lei (municipal) nº 1013/91 (item 2.3 deste Relatório);

4.4.4. A regularização da situação encontrada no quadro funcional da Assessoria Jurídica do Município e da Secretaria de Esportes, Cultura e Turismo, para que essas unidades possam ser compostas majoritariamente por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, restando aos servidores comissionados o desempenho exclusivo de funções de direção, chefia ou assessoramento, em cumprimento ao art. 37, caput, e incisos II e V da Constituição Federal, à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e aos Prejulgados 1911 e 1939 do TCE-SC (item 2.4 deste Relatório);

4.4.5. A adoção de providências para que as contratações temporárias se restrinjam às hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, providenciando a realização de concurso público para as funções apontadas neste achado, em respeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e à Lei (municipal) nº 1370/1999 (item 2.5 deste Relatório);

4.4.6. A realização de concurso público para a admissão de servidores em caráter efetivo para desempenho das funções da Estratégia de Saúde da Família – ESF (antigo Programa de Saúde da Família) e processo seletivo público para os agentes do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), em cumprimento ao previsto no art. 37, incisos II e IX, e art. 198, § 4º, da Constituição Federal e no Prejulgado 1083 do TCE-SC (item 2.6 deste Relatório);

4.4.7. A adoção de providências visando regularizar o elevado número de contratações temporárias de professores, visando atingir a Meta 11 do Plano Municipal de Educação de Anita Garibaldi, aprovado pela Lei (municipal) nº 2335/2021, ou apresente a este Tribunal de Contas plano de ações, com a identificação dos responsáveis por cada atividade, estabelecendo prazos razoáveis para o cumprimento, nos termos do art. 8º, inciso III, art. 9º e art. 10 da Resolução nº TC-176/2021 (item 2.7 deste Relatório);

4.4.8. A regularização das cessões efetuadas por prazo indeterminado, principalmente no que tange ao estabelecimento de prazo determinado por portaria específica para cada servidor cedido, em cumprimento aos princípios constitucionais insertos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao art. 23, VII, da Lei Municipal nº 1013/91 de 05/07/1991 (Estatuto dos Servidores Públicos), ao art. 116, § 1º, ao art.

62, da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e aos Prejulgados 984, 1009, 1097, 1364 e 1802 do TCE-SC (item 2.8 deste Relatório);

4.4.9. A restrição da contratação de servidores em caráter temporário exclusivamente às situações excepcionais e que o exercício das funções dos admitidos em caráter temporário se deem no âmbito do poder executivo municipal, revogando-se dispositivo de norma municipal que dispõe da cessão de servidor temporário, bem como regularizando a cessão dos servidores admitidos em caráter temporário e determinando o retorno dos servidores para exercício de função no âmbito da unidade gestora, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, bem como aos princípios constitucionais insertos no *caput* do referido dispositivo, e dos Prejulgados 984 e 1364 do TCE-SC (item 2.9 deste Relatório);

4.4.10. A adoção de providências para que a realização de serviço extraordinário se restrinja a situações excepcionais, autorizadas em lei e com a devida comprovação da contraprestação, além de regulamentar de que forma serão autorizadas previamente e o quantitativo máximo de horas extras que podem ser realizadas em determinado período (mensal, semestral, anual), em cumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; no art. 89 da Lei (municipal) nº 1013/1991, no Decreto (municipal) nº 2853/2020 e nos Prejulgados 277, 0378, 0399, 1299, 1742 e 2101 do TCE/SC (item 2.10 deste Relatório);

4.4.11. A concessão da "gratificação pelo exercício de função de chefia, assessoramento ou assistência" seja condicionada a critérios objetivos previamente regulamentados, a servidores efetivos e dentro do limite estabelecido em lei, em atenção aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no *caput* do art. 37 e inciso V da Constituição Federal, ao art. 77 da Lei Complementar (municipal) nº 1013/1991 e à Lei (municipal) nº 1705/2006 (item 2.11 deste Relatório);

4.4.12. A adequação do quadro de pessoal do Poder Executivo de acordo com os cargos públicos e número de vagas criadas por lei, procedendo a exoneração imediata dos servidores nomeados sem a vaga legal do cargo correspondente, em consonância aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no *caput* do art. 37 e incisos I e V e inciso X do art. 48 da Constituição Federal, art. 11, parágrafo único, incisos I e II, art. 42, inciso II e art. 67,

inciso X, todos da Lei Orgânica do Município de Anita Garibaldi e no art. 3º e Anexo II da Lei (municipal) nº 1032/1991 (item 2.12 deste Relatório);

4.5. Recomendar à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi que elabore um novo estatuto dos servidores públicos, atualizado aos ditames vigentes, além de estudo para possível reestruturação e consolidação das legislações que versam sobre a estrutura administrativa (item 2.13 deste relatório);

4.6. Alertar a Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi, na pessoa do Prefeito:

4.6.1. 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 nº 202/2000;

4.6.2. Quanto à obrigatoriedade de se observar o devido processo legal, quando houver pretensão, pela via administrativa, de suprimir vantagens ou de anular atos administrativos, mesmo quando for por orientação do Tribunal de Contas, assegurando ao servidor, nos termos do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal, o direito ao contraditório e à ampla defesa, mediante regular processo administrativo (itens 4.2.1 e 4.4.1 deste relatório).

4.7. Determinar à Diretoria 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;

4.8. Dar ciência deste Acórdão, do Relatório e do Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Relatório Técnico nº DAP – 3690/2023 ao responsável e à Prefeitura Municipal de Anita Garibaldi.

É o Relatório.

Diretoria de Atos de Pessoal, em 17 de agosto de 2023.

LUIZ PAULO MONTEIRO MAFRA

Auditora Fiscal de Controle Externo
Chefe de Divisão

De acordo:

RAPHAEL PÉRICO DUTRA
Auditor Fiscal de Controle Externo
Coordenador de Controle

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Sr. Relator, ouvido preliminarmente o Ministério Público de Contas de Santa Catarina.

ANA PAULA MACHADO DA COSTA
Diretora da DAP