



Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

Gabinete da Auditora Substituta de Conselheiro Sabrina Nunes Iocken

Processo n.: RLA 15/00528983

Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Xaxim.

Responsável: Idacir Antônio Orso – ex-Prefeito Municipal de Xaxim; Rodrigo Veriato Moras; Gildomar Michelin e Joseane Sampaio, respectivamente, Secretário(a) Municipal de Administração, Educação e Saúde, no período auditado, e Marcel Luiz Duz, Controlador Interno do Município à época dos fatos.

Assunto: Auditoria in loco relativa a atos de pessoal.

I- Relatório

Tratam os autos de auditoria de regularidade realizada na Prefeitura Municipal de Xaxim, a qual teve por objeto verificar a legalidade dos atos de pessoal relativos à remuneração/proventos, cargos de provimento efetivo e comissionado, cessão de servidores, contratação por tempo determinado, controle de frequência e parecer do controle interno sobre as admissões, ocorridos a partir do exercício de 2014.

A auditoria foi realizada pela equipe de Auditores Fiscais de Controle Externo, Alexandre Pereira Bastos, Marcelo Tonon Medeiros e Márcia Cristina Martins da Silva de Magalhães, no período de 14 a 18 de setembro de novembro de 2015.

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (DAP) elaborou o Relatório n. DAP 7599/2015, no qual se manifestou pela realização de audiência aos Responsáveis.

Após autorização desta Relatora (fl. 120), a DAP encaminhou os Ofícios de audiência acostados às fls. 121 a 132 destes autos. Em resposta, os Responsáveis apresentaram documentos e justificativas (fls. 133 a 693).

A Diretoria de Controle de Atos de Pessoal (DAP), por meio do Auditor Fiscal de Controle Externo, Raphael Perico Dutra, elaborou o relatório conclusivo de n. 1522/2017 (fls. 695/716), no qual, após a análise das argumentações e documentos trazidos aos autos pelos responsáveis sugeriu o seguinte encaminhamento:

4.1. Conhecer do Relatório DAP n° 1522/2017, que trata de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Xaxim para verificar a legalidade dos atos de pessoal ocorridos no período de 1º/01/2014 a 18/09/2015.

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

4.2.1. o excessivo número de servidores admitidos em caráter temporário (ACTs) para exercício da função de professor, concomitante à existência de vagas não providas no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Xaxim, e não previstas nos concursos públicos realizados em 2013 e 2015, em contrariedade ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, e aos arts. 305 e 307, § 1º da Lei n. 1.729/1994 (item 2.1 deste relatório);

4.2.2. a cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo da Prefeitura Municipal de Xaxim a outros órgãos, por tempo indeterminado, com ônus para o Município e sem a existência de lei específica, acordo, convênio, ato administrativo, ajuste ou congêneres que embase tais cessões, em descumprimento ao art. 89 da Lei n. 1.113/2005, bem como ao princípio da legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, e aos Prejulgados n. 1009 e 1056 desta Corte de Contas (item 2.4 deste relatório);

4.2.3. a cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo à Justiça Eleitoral por tempo indeterminado e sem ato administrativo que embase tal cessão, em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal; arts. 2º, § 1º, e art. 3º e §§ 1º e 2º da Lei Federal n. 6.999/1982 e Prejulgados 1056 e 1364 deste Tribunal de Contas (item 2.5 deste relatório);

4.2.4. a ausência do parecer de legalidade/regularidade a ser emitido pelo órgão de controle interno com relação aos atos de admissão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e contratados em caráter temporário, em descumprimento aos arts. 54-A e 55 da Lei Orgânica do Município; art. 74, inciso IV, da Constituição Federal; arts. 12 e 15, inciso I, da IN/TC n. 11/2011, alterada pela IN/TC n. 12/2012, c/c o art. 37 da Resolução TC n. 06/2001 (item 2.7 deste relatório);

4.3. Aplicar multa:

4.3.1. ao Sr. Idacir Antonio Orso (CPF nº 194.821.759-72), Prefeito Municipal de Xaxim de 1º/01/2013 até a data da auditoria (18/09/2015), na forma do disposto no art. 70, inciso II, da Lei Complementar Estadual 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 (estadual) nº 202/2000, pelas irregularidades explicitadas nos itens 4.2.1 a 4.2.3 da conclusão deste relatório;

4.3.2. ao Sr. Gildomar Michelin (CPF nº 918.962.589-72), Secretário Municipal da Educação e Cultura de Xaxim de 1º/01/2013 até a data da auditoria (18/09/2015), na forma do disposto no art. 70, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, e art. 109, inciso II, da Resolução nº TC06/2001 (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 encaminamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, inciso II, e 71 da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000, pela irregularidade explicitada no item 4.2.1 da conclusão deste relatório.

4.4. Determinar à Prefeitura Municipal de Xaxim, na pessoa do Prefeito Municipal, que:

4.4.1. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta deliberação no DOTC-e, comprove a esta Corte de Contas a adequação de seu quadro funcional na área da Educação, apresentando o quadro de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo na função de Professor e o quadro de servidores temporários em desempenho da função de Professor, para que as contratações temporárias para o exercício da função de professor sejam relegadas à necessidade temporária de excepcional de interesse público, com a composição predominante de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de Professor na estrutura da unidade gestora, nos termos do art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, e aos arts. 305 e 307, § 1º da Lei n. 1.729/1994, bem como em consonância com o disposto no art. 8º e Anexo, item 18.1 do Plano Nacional de Educação (PNE) consolidado pela Lei nº 13.005/2014, o qual prevê que 90% de profissionais do magistério docentes devem ser titulares de cargo efetivo (item 2.1 deste relatório);

4.4.2. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta deliberação no DOTC-e, comprove a este Tribunal de Contas a adoção das providências necessárias a fim de assegurar o estabelecimento, através de proposta de projeto de lei, de um limite razoável de horas extras a serem realizadas diariamente por seus servidores, com o consequente pagamento de adicional de horas extras vinculado somente a questões extraordinárias e sem habitualidade, nos termos do art. 81 da Lei n. 1.729 de 26/12/1994; e aos Prejulgados n. 277, 1299 e 1742 desta Corte de Contas (item 2.2 deste relatório);

4.4.3. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta deliberação no DOTC-e, comprove a esta Corte de Contas a regularização das cessões em vigor na unidade gestora, com o estabelecimento das condições da disposição (objetivo da cessão, prazo determinado e estabelecimento do ônus da cessão ao órgão cessionário ou órgão cedente se autorizada por lei/convênio) ou com o retorno dos servidores ao desempenho de suas funções na unidade gestora, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal, arts. 2º, § 1º, e art. 3º e §§ 1º e 2º da Lei Federal n. 6.999/1982 e Prejulgados 1009, 1056 e 1364 deste Tribunal de Contas (itens 2.4 e 2.5 deste relatório);

4.4.4. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta deliberação no DOTC-e, comprove a esta Corte de Contas a emissão do parecer de regularidade a ser efetuado pelo Controle Interno, relativo às admissões de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e temporários, mediante relatório circunstanciado, nos termos dos arts. 54-A e 55 da Lei Orgânica do Município; art. 74, inciso IV, da Constituição Federal; arts. 12 e 15, inciso I, da IN/TC n. 11/2011,

alterada pela IN/TC n. 12/2012, c/c o art. 37 da Resolução TC n. 06/2001 (item 2.7 deste relatório).

4.5. Recomendar à Prefeitura Municipal de Xaxim que:

4.5.1. todos os seus servidores registrem adequadamente a sua jornada laboral, com o devido registro dos horários de entrada e saída do local de trabalho, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 151, X, da Lei 1.729/1994; e art. 1º, §2º, I, do Decreto n. 286/2015 (item 2.3 deste relatório);

4.5.2. suspenda a avaliação do estágio probatório de servidores que estão cedidos para outros órgãos, nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal e Prejulgados 1429 e 1988 do TCE-SC (item 2.6 deste relatório);

4.5.3. proceda à adequação de seu quadro funcional para que a natureza dos cargos de Controlador Interno seja de caráter efetivo, provido mediante aprovação em concurso público, em consonância com o disposto no art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal e Prejulgado 1900 deste Tribunal de Contas (item 2.7 deste relatório);

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

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

O Ministério Público de Contas por meio do Parecer n. MPTC/52979/2018, elaborado pelo Procurador Aderson Flores, divergiu da proposta apresentada pela Diretoria Técnica, especialmente quanto a aplicação de multa aos responsáveis.

O *parquet* ministerial sugeriu conforme segue:

3.1 - DETERMINAÇÃO ao gestor da Prefeitura de Xaxim que, em prazo a ser definido pela Exma. Relatora:

3.1.1 - comprove a adequação de seu quadro funcional na área da educação, no sentido de que as contratações temporárias sejam vinculadas à necessidade temporária de excepcional interesse público, com composição predominante de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, em cumprimento do disposto no art. 37, II e IX, da Constituição;

3.1.2 - adote providências para assegurar o estabelecimento de limite razoável de horas extras a serem realizadas diariamente pelos servidores, com o consequente pagamento de adicional de horas extras vinculado somente a questões extraordinárias, nos termos do art. 81 da Lei Municipal nº 1.729/94;

3.1.3 - regularize a cessão de servidores municipais, mediante convênio e atos (portaria/resolução) que discipline as condições da cessão, nos termos do Prejulgado nº 1009;

3.1.4 - comprove a emissão de parecer de regularidade pelo controle interno nas admissões de pessoal, nos termos dos arts. 54-A e 55 da Lei Orgânica do Município e art. 74, IV, da Constituição.

3.2 - RECOMENDAÇÃO ao gestor que:

3.2.1 - controle o registro de frequência dos servidores, em obediência ao disposto no art. 37, caput, da Constituição;

3.2.2 - abstenha-se de promover a contagem do período de estágio probatório dos servidores que estejam cedidos a outros órgãos, nos termos dos Prejulgados nas 1429 e 1988;

3.2.3 - adeque seu quadro funcional para que a execução das atribuições do controle interno seja conferida a servidor nomeado por concurso para o cargo efetivo de controlador interno, ou servidor de carreira ocupante de carreira diversa, para assumir função de confiança ou cargo comissionado, nos termos do Prejulgado nº 1900.

É o breve relatório.

II- Fundamentação

Vindos os autos a apreciação desta Relatora, passo a análise das irregularidades identificadas pela Área Técnica durante os trabalhos de auditoria:

2.1 Excessivo número de servidores admitidos em caráter temporário (ACTs) para exercício da função de professor, concomitante à existência de vagas não providas no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Xaxim, e não previstas nos concursos públicos realizados em 2013 e 2015, em contrariedade ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, e aos arts. 305 e 307, § 1º da Lei n. 1.729/1994(item 2.1 do Relatório1522/2017)

A Diretoria Técnica apontou que a Prefeitura Municipal de Xaxim possuía excessivo número de servidores contratados em caráter temporário para o exercício da função de professor. Destacou que na época da auditoria a Prefeitura possuía 214 professores temporários, número superior aos professores efetivos que totalizavam 171.

Por outro lado, o quadro de pessoal da Unidade, constante do anexo I da Lei Complementar n. 81/2011, prevê um total de 450 vagas para o cargo em questão.

A irregularidade foi atribuída aos Srs. Idacir Antônio Orso e Gildomar Michelin, respectivamente, Prefeito e Secretário Municipal de Educação do município de Xaxim.

Em manifestação conjunta, os responsáveis alegaram que as contratações temporárias de professores foram realizadas para atender o convênio firmado com o Governo do Estado em meados de 2011, com término previsto para 31/12/2016, cujo objetivo era a municipalização das Escolas Estaduais.

Em decorrência do convênio, foram transferidos ao município de Xaxim 762 alunos da rede estadual de ensino, que, segundo os responsáveis gerou a necessidade de criar 23(vinte e três) novas turmas, entre creches, pré-escola e ensino fundamental.

Os responsáveis complementaram sua defesa justificando que:

Para prover a demanda, o Município necessitou efetuar a contratação de servidores em caráter temporário, uma vez que o Termo de Convênio firmado junto ao Estado possuiu prazo para o seu término, não se tornando viável efetuar concurso público para provimento das referidas vagas, as quais são transitórias, não havendo garantia de permanência da Municipalidade nas escolas.

É por tais razões que se deixou de efetuar o Concurso público para o preenchimento das referidas vagas, uma vez que o convênio firmado é transitório, não possui caráter definitivo. Muito provável que ao término do convênio firmado os alunos indicados retornem aos cuidados do Estado, deixando o Município de prestar-lhes a educação.

Por fim, os gestores afirmaram que foi lançado em outubro de 2015 o Edital de Concurso Público n. 02/2015, para o provimento de vagas de professores de diversas especialidades, o que não teria sido feito antes devido à incerteza gerada quanto ao convênio firmado com o Governo do Estado.

A Diretoria Técnica não acolheu as justificativas apresentadas e manteve a irregularidade com a sugestão de aplicação de multa e determinação à Prefeitura Municipal de Xaxim para que comprove a adequação de seu quadro funcional na área da educação, para que as contratações temporárias para o exercício da função de professor sejam relegadas à necessidade temporária de excepcional interesse público.

O Ministério Público de Contas entendeu adequada a determinação, mas afastou a necessidade de aplicação de penalidade aos responsáveis, tendo em vista que os gestores não se mantiveram inertes ao problema ao lançar o Edital de Concurso Público 02/2015, que culminou na aprovação de 97 professores e 26 assistentes técnico-pedagógicos.

Neste aspecto coaduno com as justificativas apresentadas pelo Procurador, e afasto a aplicação de multa aos gestores.

Por outro lado, em contato com a Unidade Gestora verifiquei que a situação dos professores temporários atualmente no Município não se alterou. De acordo com as informações repassadas, o município mantém em seu quadro de professores 225 efetivos e 228 contratados, ao passo que o Plano de Cargos e Salários prevê 450 vagas para o cargo de professor de provimento efetivo.

Vejo pela documentação acostadas nos autos, que o convênio firmado pelo Município com o Governo do Estado, para municipalização das escolas estaduais, expirou em 31/12/2016.

Desta forma concordo com o MPTC e a DAP no sentido de estabelecer um prazo para que a Prefeitura Municipal de Xaxim, na pessoa do seu representante legal comprove a este Tribunal a adequação do seu quadro funcional de professores, vinculando a contratação temporária de professor apenas para as hipóteses que caracterizem necessidade temporária de excepcional interesse público.

2.2 Pagamento de horas extras de forma habitual, descaracterizando a excepcionalidade, em descumprimento ao art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 81 da Lei n. 1.729 de 26/12/1994; e aos Prejulgados n. 277, 1299 e 1742 desta Corte de Contas

A DAP constatou que nos meses de junho, julho e agosto de 2015, 80 (oitenta) servidores da Unidade Gestora perceberam adicional de horas extras de forma continuada, o que desvirtua a excepcionalidade do referido pagamento, conforme demonstrado no quadro 02 do Relatório n. 1522/2017.

Além disso, o Corpo Técnico verificou que inexistente previsão legal do limite máximo de horas extras que podem ser efetuadas pelo servidor, o que deixa tal adicional sob a deliberalidade e discricionariedade do gestor público, quando os parâmetros para a sua concessão, deveriam ser estabelecidos em lei.

A Diretoria Técnica anotou afronta aos prejulgados 0277, 1299 e 1742 desta Corte de Contas que estabelecem a necessidade de Lei Municipal que regulamente o número mínimo de horas extras que podem ser realizadas em certo período (semanal, mensal ou anual).

Em resposta a esse apontamento, os Srs. Idacir Antonio Orso e Rodrigo Veriato Moras (fls. 139/142 e 149) admitiram o pagamento habitual de horas extras. Contudo, justificaram que muitos dos servidores listados pela auditoria

desempenham funções de forma exclusiva, em reiterados dias, principalmente com relação às atividades executadas pelos motoristas de transporte escolar e da saúde, auxiliar de serviços gerais e monitor de abrigo municipal.

Com relação aos motoristas que desempenham suas atividades na área da saúde, os gestores afirmaram que os referidos servidores perfazem diversos deslocamentos para municípios de referência para a realização de exames e/ou consultas com especialistas, além de procedimentos de hemodiálise, o que faz com que o motorista fica à disposição dos pacientes por longo período:

Assim, os motoristas investidos para o transporte de pacientes permanecem por longos períodos em atividade, uma vez que o retorno dos pacientes transportados somente inicia quando o último paciente receber o atendimento, pois o deslocamento individual torna-se extremamente onerosos aos cofres públicos, configurando-se assim as horas extras realizadas com certa habitualidade.

No mesmo sentido, foram justificadas as horas extras realizadas pelos motoristas responsáveis pelo transporte escolar, que, por inúmeras vezes acompanham os estudantes em viagens fora do município, para a realização de atividades escolares.

Afirmam que os servidores que exercem as atividades de auxiliar de serviços gerais, cozinheira, atendente de criança e adolescente e monitor de abrigo municipal desempenham suas funções junto às escolas municipais e abrigo municipal, tendo que desempenhar atividades extras para atender as crianças e adolescentes.

Os responsáveis lembraram também, que durante as enchentes que ocorreram no município de Xaxim e região no ano de 2015, foram deslocados servidores às localidades atingidas para auxílio aos desabrigados, o que teria gerado o pagamento de serviços extraordinários.

Argumentaram os gestores, que o município não tem condições financeiras para contratar um número adequado de servidores para atender a demanda dos serviços.

Para comprovar as justificativas apresentadas, foram juntados os documentos de fls. 190 a 693.

Os gestores também trouxeram aos autos informações acerca da formação de comitê constituído pela sociedade civil, o qual teve o objetivo de verificar a folha de pagamento dos servidores da secretaria da educação e o efetivo cumprimento das jornadas de trabalho, avaliando se as horas excedidas foram efetivamente executadas e se havia motivos para o desempenho de horas extras (fls. 297 a 306).

Para encerrar, os responsáveis afirmaram que as horas extras realizadas pelos servidores foram necessárias para cumprir as atividades impostas ao município, e não possuem caráter contínuo, uma vez que a realização do serviço extraordinário

depende das atribuições mensais repassadas aos servidores.

A DAP considerou suficientes as informações trazidas pelos responsáveis para afastar a aplicação de multa aos gestores, porém, sugeriu a realização de determinação ao Município de Xaxim para que adote providencias no sentido de definir o limite razoável de horas extras que podem ser realizadas, conforme segue:

[...]ponderando-se a habitualidade no pagamento de adicional de horas extras a servidores da unidade gestora, os quais desempenharam, em sua maioria, atividades em áreas sensíveis e finalísticas da administração como saúde e educação, e, sobretudo, considerando a situação econômico-financeira do Poder Executivo do Município de Xaxim, entende esta instrução que a incidência de sanção aos gestores deve ser afastada, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal que comprove a este Tribunal de Contas a adoção das providências necessárias a fim de assegurar o estabelecimento, através de proposta de projeto de lei, de um limite razoável de horas extras a serem realizadas diariamente por seus servidores, com o consequente pagamento de adicional de horas extras vinculado somente a questões extraordinárias e sem habitualidade, nos termos do art. 81 da Lei n. 1.729 de 26/12/1994; e aos Prejulgados n. 277, 1299 e 1742 desta Corte de Contas.

O MPTC acompanhou a sugestão da Diretoria Técnica.

Desse modo, acolho o entendimento da DAP e do Ministério Público de Contas, no sentido de fixar prazo para que a Prefeitura Municipal de Xaxim adeque a situação irregular que aqui se identifica, promovendo as alterações necessárias na legislação municipal, para estabelecer um limite de horas extras que podem ser realizadas por servidores da Prefeitura.

2.3 Descumprimento da jornada de trabalho de servidor investido no cargo de médico por sucessivos meses, demonstrando a ausência de fiscalização do controle de frequência, em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 151, X, da Lei 1.729/1994; e art. 1º, §2º, I, do Decreto n. 286/2015

A Diretoria Técnica anotou omissão do Município na fiscalização da jornada de trabalho da Sra. Amanda Barreto da Silva, servidora investida no cargo efetivo de médico, na Secretaria Municipal de Saúde.

De acordo com os auditores que atuaram "in loco", a referida servidora somou 73:40 horas de faltas nos meses de março a julho de 2015, sendo que nenhuma providência fora adotada pela unidade gestora tanto de natureza financeira (desconto em folha dos dias devidos) ou disciplinar.

Os responsáveis pela irregularidade, Sr. Idacir Antonio Orso, Prefeito Municipal e a sra. Joseane Sampaio, Secretária Municipal de Saúde, sustentaram que as inconsistências verificadas pelos auditores se deram pela falta de registro do cartão ponto pela servidora, por motivo de esquecimento.

Em razão dos documentos encaminhados pela defesa, juntados às fls. 678/ 681 e 685/693, a DAP afastou a irregularidade, face a comprovação da realização de atividades funcionais pela servidora no período auditado, bem como a regularização do registro de ponto nos meses subsequentes.

Contudo, a Diretoria Técnica sugere recomendação à Prefeitura de Xaxim, para que todos os seus servidores observem a sua jornada laboral, com o devido registro dos horários de entrada e saída do local de trabalho, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 151, X, da Lei 1.729/1994; e art. 1º, §2º, I, do Decreto n. 286/2015.

O MPTC, acompanhou a Unidade Técnica.

Em razão do exposto, decido pelo afastamento da penalidade, com recomendação à Unidade gestora, nos termos sugeridos pela DAP e Ministério Público de Contas.

2.4 Cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo da Prefeitura Municipal de Xaxim a outros órgãos, por tempo indeterminado, com ônus para o Município e sem a existência de lei específica, acordo, convênio, ato administrativo, ajuste ou congêneres que embase tais cessões, em descumprimento ao art. 89 da Lei n. 1.113/2005, bem como ao princípio da legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e aos Prejulgados n. 1009 e 1056 desta Corte de Contas

O Corpo Técnico evidenciou a existência de 07(sete) servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo da Prefeitura Municipal de Xaxim, cedidos a outros órgãos públicos, como Corpo de Bombeiros, Delegacia, Detran e Batalhão da Polícia Militar.

Os servidores foram cedidos por prazo indeterminado, sem lei específica, acordo, convênio, ajuste ou congêneres e com ônus para o Município, sendo que algumas cessões não possuem sequer ato administrativo para formalizar a cedência do servidor.

A irregularidade foi atribuída ao Prefeito Municipal, que em suas alegações de defesa atribuiu as cessões de servidores da Prefeitura à “necessidade de preenchimento de pessoal naquelas unidades, e também pelo notório conhecimento destes servidores no desenvolvimento de suas atividades”.

O responsável alegou que se utilizou do disposto no art.128 do Estatuto dos Servidores Públicos do Município¹ que assim dispõe:

Art. 128. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em Órgão ou Entidade dos poderes da União, dos Estados ou do Distrito Federal e de outros Municípios, nas seguintes hipóteses:

(...)

II - em casos previstos em leis específicas.

§ 1º Nas hipóteses do inciso I deste artigo, o ônus da remuneração será do órgão ou Entidade cessionária.

§ 2º A cessão far-se-á mediante Portaria publicada na forma da lei.

§ 3º Mediante autorização expressa do Chefe do Poder ou do Presidente da Entidade, o servidor poderá ter exercício em outro órgão da administração que tenha carência no Quadro de Pessoal, **para fim determinado, prazo certo e no interesse da administração** (grifamos).

Como bem assevera a DAP, não há como anuir com a afirmação de que a Prefeitura deve arcar com a necessidade de pessoal de órgãos diversos à sua estrutura.

Entendo que o disposto no § 3º do art. 128, acima citado, se aplica apenas para disposição de servidor dentro da própria estrutura administrativa do município, e não para órgãos externos ao Município de Xaxim.

Com relação a necessidade de formalização das cessões de servidores aqui tratada, vejo que esta Corte de Contas tem posição firmada no prejudgado 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.** [...] (Processo CON-01/00120016. Câmara Municipal de Otacílio Costa. Relator Cons. Antero Nercolini. Sessão de 16/07/2001) (grifo nosso)

Por fim, verifico que o responsável se comprometeu em regularizar as situações apontadas pela auditoria, com a expedição dos respectivos atos de cedência, e fixação de ônus para os órgãos cessionários.

Ao analisar a relação dos servidores cedidos para outros órgãos externos à Prefeitura Municipal com ônus para a origem (Quadro 04, do relatório n. 1522/2017, fl. 705v), verifico que 2(duas) cessões ocorreram no mandato do Sr. Idacir Antonio Orso, 3(três) foram autorizadas no mandato do Sr. Gelson Luiz Vicenzi, prefeito municipal no período de 01/01/2009 a 22/10/2012, e para as demais os auditores

¹ Lei Municipal 1.729/94 – Estatuto dos Servidores Municipais de Xaxim.

não encontraram os respectivos atos. Sem os respectivos atos de cessão, não foi possível identificar quando, e quem autorizou a cedência dos referidos servidores.

Contudo, de acordo com a matriz de responsabilização (fl. 100v), a Diretoria Técnica considerou como responsável pela irregularidade apenas o Sr. Idacir Antonio Orso, Prefeito Municipal no período de 01/01/2013 a 31/12/2016, pela conduta omissiva, uma vez que não tomou providências para regularizar a situação dos servidores cedidos irregularmente.

Neste aspecto, no que se refere a aplicação de multa, a despeito do gestor anterior não integrar o rol de responsável, a manutenção da situação irregular pelo Sr. Idacir Antonio Orso, ensejaria a aplicação de multa no patamar mínimo estabelecido por este Tribunal. No entanto, como já coloquei anteriormente, o responsável, além de manter a irregularidade, autorizou a cessão de mais servidores, nos mesmos moldes das realizadas pela gestão anterior.

Dessa forma, considero pertinente aplicar a multa acima do patamar mínimo pela gravidade da conduta, além de determinação à unidade, para que comprove a este Tribunal a regularização das cessões em questão, em consonância com a Diretoria Técnica e o Ministério Público de Contas.

2.5 Cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo à Justiça Eleitoral por tempo indeterminado e sem ato administrativo que embase tal cessão, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; arts. 2º, § 1º, e art. 3º e §§ 1º e 2º da Lei Federal n. 6.999/1982 e prejudgados 1056 e 1364 deste Tribunal de Contas

A Instrução Técnica verificou a cessão de 02(duas) servidoras da Prefeitura Municipal de Xaxim para a Justiça Eleitoral, sem prazo definido e 01(uma) sem ato administrativo designando-a para o exercício da função.

A DAP anotou descumprimento à Lei Federal n. 6.999, de 07 de junho de 1982, que dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral.

O Sr. Idacir Antonio Orso informou que solicitou o retorno da servidora Ivanez Carla Zanella Negri, cedida sem ato administrativo, o que fora negado pelo juiz eleitoral, em razão da necessidade dos serviços prestados pela servidora naquele órgão.

O responsável indicou, ainda, que os atos pertinentes às servidoras seriam regularizados pela Administração com a expedição de portaria relativa a cessão da servidora Ivanez Carla Zanella Negri, com a definição de prazo de início e término da cessão, assim como da servidora Joice Greiner.

No entendimento da Diretoria Técnica, a Prefeitura Municipal não deve arcar com as necessidades de pessoal de órgãos diversos à sua estrutura, tendo em vista que as servidoras foram admitidas para exercício de função na Unidade Gestora.

Neste sentido, manteve a sugestão de aplicação de multa ao responsável e determinação à unidade gestora para que comprove a esta Corte de Contas a regularização dos atos de cessão, ou o retorno das servidoras para o desempenho de suas funções na Prefeitura Municipal.

O *parquet* ministerial, entendeu que a irregularidade se resolve com determinação.

Na análise da matéria, verifiquei que a portaria que colocou à disposição da Justiça Eleitoral a servidora Joceane Greiner foi expedida em 2009, o que ultrapassa o prazo de 1(um) ano, prorrogável, aplicado para as requisições de servidores pelos Cartórios Eleitorais, definido no art. 2º, § 1º da Lei Federal n. 6.999/82.

Somentê em casos excepcionais este prazo pode ser prorrogado, o que não verifiquei nos autos.

Dessa forma, mantenho a aplicação de multa ao responsável, neste caso, no patamar mínimo legal, pelas razões expostas no item precedente, e determinação a Unidade Gestora nos termos definidos pela DAP e MPTC.

2.6 Cessão de servidor em estágio probatório para o Corpo de Bombeiros, em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e Prejulgado 1228 desta Corte de Contas

A Diretoria Técnica registou, que servidor nomeado para exercer o cargo de provimento efetivo de Agente Administrativo na Prefeitura Municipal de Xaxim, foi cedido imediatamente após a posse para o Quartel do 2º Pelotão de Bombeiros de Xaxim, em afronta ao art. 37 da Constituição Federal, e prejulgado 1228 desta Casa, que vedava a cessão de servidor em estágio probatório.

O responsável, prefeito municipal a época, informou em suas contrarrazões que a cedência do servidor estava amparada no art. 20, caput e § 3º da Lei n. 8112/90.

Verifico que na reinstrução, a DAP sugeriu a desconsideração da restrição para fins de aplicação de multa, tendo em vista a revogação do prejulgado 1228, na sessão plenária de 28/09/2015, por meio da decisão n. 1578/2015.

Neste aspecto discordo na Diretoria Técnica e do *parquet* ministerial, que acompanhou tal assertiva.

A simples revogação de um prejulgado não significa, necessariamente, a mudança de entendimento do Tribunal sobre o assunto. Tanto que, esta posição está mantida no prejulgado n. 1817 desta Corte de Contas.

Prejulgado 1817

[...]

2. A permissão do afastamento de servidor em estágio probatório, do exercício das funções inerentes ao cargo efetivo, para a assunção de cargo comissionado só é devida quando presente o interesse da Administração, ou seja, interesse público que supere a necessidade pública original que motivou a realização de concurso público para preenchimento de cargo vago.

A Lei n. 8112/90, utilizada pelo responsável para justificar a cessão do servidor, trata na verdade, do regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, portanto, aplicável apenas aos servidores daquela esfera de governo.

Neste sentido, entendo que a irregularidade não pode ser afastada, uma vez que não ficou caracterizado o interesse superveniente da administração municipal na cedência do servidor, que supere aquela que motivou a realização do concurso e a respectiva posse do servidor no cargo efetivo de agente administrativo.

Como já tratado nos itens precedentes os servidores devem exercer suas atividades prioritariamente nos órgãos e entidades a que estão vinculados e nas atribuições dos respectivos cargos, razão da admissão no serviço público.

Neste sentido, proponho a aplicação de multa ao Prefeito Municipal pela manutenção irregular de cessão de servidor em estágio probatório, em outro órgão externo a Prefeitura Municipal, no patamar mínimo legal, em razão do exposto no item 2.5 deste voto.

Por outro lado, entendo desnecessária a recomendação sugerida pela Diretoria Técnica e o MPTC, para que a Unidade Gestora suspenda a avaliação do estágio probatório de servidores cedidos para outros órgãos, uma vez que esta orientação já consta de prejulgados expedidos por este Tribunal de Contas.

Também não identifiquei nos autos, registros que demonstrem que a Unidade realizou avaliações de estágio probatório, durante o período de cedência do servidor.

2.7 Ausência do parecer de legalidade/regularidade a ser emitido pelo órgão de controle interno com relação aos atos de admissão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e contratados em caráter temporário, em descumprimento aos arts. 54-A e 55 da Lei Orgânica do Município; art. 74, inciso IV, da Constituição Federal; arts. 12 e 15, inciso I, da IN/TC n. 11/2011, alterada pela IN/TC n. 12/2012, c/c o art. 37 da Resolução TC n. 06/2001.

A Unidade Técnica constatou ausência de parecer de legalidade/regularidade do controle interno do Poder Executivo Municipal, nas admissões de servidores ocupantes de cargos efetivos e contratados em caráter temporário.

A responsabilidade foi atribuída aos Srs. Idacir Antonio Orso, Prefeito Municipal e Marcelo Luiz Duz, Controlador Interno do Município.

Em suma, os responsáveis reconheceram a necessidade da expedição de parecer de regularidade nas admissões de servidores, tanto efetivos como temporários, mas alegaram que, pelo excesso de trabalho e com apenas um servidor no setor da Controladoria não consegue atuar em todos os processos de admissão.

A DAP propôs a manutenção da restrição com aplicação de multa ao Prefeito Municipal, em razão do que segue:

Em que pese o argumento trazido pelos gestores, não pode a unidade gestora eximir-se de avaliar, por meio de seu Controle Interno, a admissão de servidores em caráter efetivo ou temporário, tendo em vista a importância da atuação da Controladoria na verificação da regularidade do ingresso de pessoal na Prefeitura Municipal. Ademais, verifica-se dos documentos acostados à fl. 12 que o Controle Interno é, como afirmado pelos gestores, composto por somente um servidor ocupante de cargo comissionado, o que denota a precariedade na atuação do referido órgão municipal

Tal situação contraria os arts. 12 e 15 da Instrução Normativa n. TC-11/2011, alterada pela IN/TC n. 12/2012, a seguir demonstrada:

Art. 12. Para o exercício da competência atribuída ao Tribunal pelo inciso III do art. 59 da Constituição Estadual, a autoridade administrativa responsável por ato de admissão de pessoal ou de concessão de aposentadoria, pensão, reforma ou transferência para a reserva, submeterá os dados e informações pertinentes à unidade de controle interno do respectivo órgão ou entidade ou, inexistindo, ao órgão central de controle interno, ao qual caberá emitir parecer sobre a regularidade dos referidos atos.

Parágrafo único. A manifestação do controle interno de que trata o caput deverá constituir peça integrante do processo administrativo correspondente.

[...]

Art. 15. Aplicam-se as disposições desta Instrução Normativa, no que couber:

I - às admissões em emprego público e às contratações por tempo determinado;

[...]

Vejo, portanto, a obrigatoriedade da emissão do parecer de regularidade sobre os atos de admissão de servidores, pelo órgão de controle interno, a fim de que referido parecer, possa ser analisado concomitantemente com as demais informações referentes a admissão de servidores, pela Corte de Contas, quando do seu regular exercício do controle externo.

O MPTC discordou da instrução quanto a aplicação de multa.

O Corpo Técnico e o MPTC sugeriram determinação ao Gestor para que a Unidade demonstre a este Tribunal de Contas, a adoção de providências para regularização da questão, manifestação que esta Relatora considera pertinente para o caso em tela.

Outro ponto levantado pela Diretoria Técnica e ratificada pelo Ministério Público diz respeito a forma de contratação do profissional que exerce a função de controlador Interno no Município, atualmente ocupado por servidor em cargo comissionado. Nos termos do prejudgado 1900 desta Corte de Contas, 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, para assumir função de confiança ou cargo comissionado.

Neste sentido, a DAP e o MPTC sugeriram recomendação a Unidade Gestora para que regularize a situação.

Acolho tal propositura.

III - Proposta de Voto

Diante do exposto, apresento ao Egrégio Tribunal Pleno que adote a seguinte deliberação:

3.1 Conhecer do Relatório Técnico n. 1522/2017, que trata de Auditoria *in loco* de Atos de Pessoal realizada na Prefeitura Municipal de Xaxim, com abrangência sobre atos de pessoal ocorridos no período de janeiro de 2014 a 18 de setembro de 2015.

3.2 CONSIDERAR IRREGULARES, com fundamento no art. 36, § 2º, alínea "a", da Lei Complementar n. 202/2000:

3.2.1 excessivo número de servidores admitidos em caráter temporário (ACTs) para exercício da função de professor, concomitante à existência de vagas não providas no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de Xaxim, e não previstas nos concursos públicos realizados em 2013 e 2015, em contrariedade ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, e aos arts. 305 e 307, § 1º da Lei n. 1.729/1994 (item 2.1 do relatório n.1522/2017);

3.2.2 pagamento de horas extras de forma habitual, descaracterizando a excepcionalidade, em descumprimento ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 81 da Lei n. 1.729 de 26/12/1994; e aos Prejulgados n. 277, 1299 e 1742 desta Corte de Contas (item 2.2 do relatório n.1522/2017);

3.2.3 cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo da Prefeitura Municipal de Xaxim a outros órgãos, por tempo indeterminado, com ônus para o Município e sem a existência de lei específica, acordo, convênio, ato administrativo, ajuste ou congêneres que embase tais cessões, em afronta ao princípio da legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e aos Prejulgados n. 1009 e 1056 desta Corte de Contas (item 2.4 do relatório n.1522/2017);

3.2.4 cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo à Justiça Eleitoral por tempo indeterminado e sem ato administrativo que embase tal cessão, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; arts. 2º, § 1º, e art. 3º e §§ 1º e 2º da Lei Federal n. 6.999/1982 e Prejulgado 1364 deste Tribunal de Contas (item 2.5 do relatório n.1522/2017);

3.2.5 cessão de servidor em estágio probatório para o Corpo de Bombeiros, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e Prejulgado 1817 desta Corte de Contas (item 2.6 do relatório n.1522/2017);

3.2.6 ausência do parecer de legalidade/regularidade a ser emitido pelo órgão de controle interno com relação aos atos de admissão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e contratados em caráter temporário, em descumprimento aos arts. 54-A e 55 da Lei Orgânica do Município; art. 74, inciso IV, da Constituição Federal; arts. 12 e 15, inciso I, da IN/TC n. 11/2011, alterada pela IN/TC n. 12/2012, c/c o art. 37 da Resolução TC n. 06/2001 (item 2.7 do relatório n.1522/2017).

3.3 Aplicar as multas abaixo relacionadas ao Sr. Idacir Antonio Orso, CPF n. 194.821.759-72, Prefeito Municipal de Xaxim a época, na forma do disposto no art. 70, inciso II, da Lei Complementar n. 202/2000, e art. 109, II, do Regimento Interno fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, para comprovar a este Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, sem o que fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos art. 43, inciso II, e 71 da Lei Complementar n. 202/2000:

3.3.1 R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), em razão da cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo da Prefeitura Municipal de Xaxim a outros órgãos, por tempo indeterminado, com ônus para o Município e sem a

existência de lei específica, acordo, convênio, ato administrativo, ajuste ou congêneres que embase tais cessões, em afronta ao princípio da legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e aos Prejulgados n. 1009 e 1056 desta Corte de Contas (item 2.4 do relatório n.1522/2017);

3.3.2 R\$ 1.136,52 (um mil cento e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos), em razão da manutenção da cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo à Justiça Eleitoral por tempo indeterminado e sem ato administrativo que embase tal cessão, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; arts. 2º, § 1º, e art. 3º e §§ 1º e 2º da Lei Federal n. 6.999/1982 e Prejulgado 1364 deste Tribunal de Contas (item 2.5 do relatório n.1522/2017); e

3.3.3 R\$ 1.136,52 (um mil cento e trinta e seis reais e cinquenta e dois centavos) em razão da manutenção da cessão de servidor em estágio probatório para o Corpo de Bombeiros, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e Prejulgado 1817 desta Corte de Contas (item 2.6 do relatório n.1522/2017);

3.4 Determinar à Prefeitura Municipal de Xaxim, na pessoa do Prefeito Municipal, que:

3.4.1 no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta deliberação no DOTC-e, comprove a esta Corte de Contas a adequação de seu quadro funcional na área da Educação, no sentido de que as contratações temporárias para o exercício da função de professor sejam vinculadas à necessidade temporária de excepcional interesse público, com a composição predominante de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de Professor, em cumprimento ao disposto no art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, e aos arts. 305 e 307, § 1º da Lei n. 1.729/1994, bem como em consonância com o disposto no art. 8º e Anexo, item 18.1 do Plano Nacional de Educação (PNE) consolidado pela Lei nº 13.005/2014, o qual prevê que 90% de profissionais do magistério docentes devem ser titulares de cargo efetivo (item 2.1 do relatório n. 1522/2017);

3.4.2 no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta deliberação no DOTC-e, comprove a este Tribunal de Contas a adoção das providências necessárias a fim de assegurar o estabelecimento de um limite razoável de horas extras a serem realizadas diariamente por seus servidores, com o consequente pagamento de adicional de horas extras vinculado somente a questões extraordinárias e sem habitualidade, nos termos do art. 81 da Lei n. 1.729 de 26/12/1994; e aos Prejulgados n. 277, 1299 e 1742 desta Corte de Contas (item 2.2

do relatório n. 1522/2017);

3.4.3 no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta deliberação no DOTC-e, comprove a esta Corte de Contas a regularização das cessões em vigor na unidade gestora, com o estabelecimento das condições da disposição (objetivo da cessão, prazo determinado e estabelecimento do ônus da cessão ao órgão cessionário ou órgão cedente se autorizada por lei/convênio) ou com o retorno dos servidores ao desempenho de suas funções na unidade gestora, nos termos previstos nos arts. 2º, § 1º, e 3º e §§ 1º e 2º da Lei Federal n. 6.999/1982 e prejulgados 1009, 1056 e 1364 deste Tribunal de Contas (itens 2.4 e 2.5 do relatório n. 1522/2017);

3.4.4 no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta deliberação no DOTC-e, comprove a esta Corte de Contas a emissão do parecer de regularidade a ser efetuado pelo Controle Interno, relativo às admissões de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e temporários, mediante relatório circunstanciado, nos termos dos arts. 54-A e 55 da Lei Orgânica do Município; art. 74, inciso IV, da Constituição Federal; arts. 12 e 15, inciso I, da IN/TC n. 11/2011, alterada pela IN/TC n. 12/2012, c/c o art. 37 da Resolução TC n. 06/2001 (item 2.7 do relatório n. 1522/2017).

3.5 Recomendar à Prefeitura Municipal de Xaxim que:

3.5.1 controle a frequência dos servidores, com o devido registro dos horários de entrada e saída do local de trabalho, em obediência ao disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 151, X, da Lei 1.729/1994; e art. 1º, §2º, I, do Decreto n. 286/2015 (item 2.3 do relatório n. 1522/2017); e

3.5.2 adeque seu quadro funcional para que a execução das atribuições do cargo de Controlador Interno seja conferida a servidor efetivo, provido mediante aprovação em concurso público, ou servidor de carreira ocupante de cargo diverso para assumir função de confiança ou cargo comissionado, em consonância com o disposto no Prejulgado 1900 deste Tribunal de Contas (item 2.7 do relatório n. 1522/2017).

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

3.5.4 Determinar à Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DAP que monitore o cumprimento das determinações expedidas nesta decisão, mediante diligências e/ou inspeções *in loco* e, ao final dos prazos nela fixados, se manifeste pelo

arquivamento dos autos quando cumprida a decisão ou pela adoção das providências necessárias, se for o caso, quando verificado o não cumprimento da decisão, submetendo os autos ao Relator para que decida quanto às medidas a serem adotadas.

3.6 Dar ciência deste Acórdão, do Relatório e do Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Relatório Técnico n. 1522/2017 aos Responsáveis, ao Controlador Interno e à Prefeitura Municipal de Xaxim.

Florianópolis, 06 de junho de 2018.

Sabrina N. Iocken
Sabrina Nunes Iocken

Relatora