

PROCESSO Nº:	@RLA 19/00873661
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo
RESPONSÁVEIS:	Nivaldo de Sousa – Prefeito Municipal de Capivari de Baixo desde 1º/01/2017 Yara Faraco Zin – Secretária Municipal de Educação, Cultura Esporte e Turismo desde 1º/01/2017
ASSUNTO:	Auditoria in loco relativa a atos de pessoal ocorridos a partir de 1º/01/2018 a 18/10/2019
RELATOR:	Luiz Roberto Herbst
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DAP/COAP I/DIV1
RELATÓRIO Nº:	DAP - 6742/2019 - Audiência

1. INTRODUÇÃO

1.1. Considerações iniciais

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) n. 202/2000 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas; e art. 1º, inciso V, da Resolução n. TC 06/2001 – Regimento Interno do Tribunal de Contas, a Diretoria de Atos de Pessoal - DAP realizou Auditoria *in loco* na Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo. A Auditoria foi realizada conforme a Proposta n. 10 da Programação de Fiscalização referente ao período de 2019/2020.

Por meio do Ofício n. TCE/DAP 19.449/2019, de 08/10/2019 (fl. 06), foi designada a equipe de auditoria, composta pelos Auditores Fiscais de Controle Externo Alexandre Pereira Bastos, Aline Momm (coordenadora da auditoria) e Gyane Carpes Bertelli, para executar a fiscalização no período de 14 a 18 de setembro de 2019.

Cumprir informar que a unidade gestora representa o Poder Executivo do Município e pertence à Administração Direta, perfazendo o exercício de serviços públicos para a população municipal.

O objeto da auditoria compreende 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 e controle de frequência, com abrangência ao período de 1º/01/2018 até 18/10/2019, tendo como objetivo verificar a regularidade dos atos ocorridos, de acordo com as disposições normativas pertinentes.

As questões de auditoria que compõem a presente fiscalização seguem abaixo:

1. A Prefeitura Municipal efetua o pagamento de vantagens remuneratórias conforme o previsto no art. 37, incisos X e XI, da Constituição Federal, nas Leis Complementares (municipais) n. 1439/2012, 1440/2012, 1844/2017, 480/1999 e respectivas alterações subsequentes?

2. O quadro de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo da Prefeitura Municipal está de acordo com o previsto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, nas Leis Complementares (municipais) n. 1439/2012, 1440/2012, 1844/2017, 480/1999 e respectivas alterações subsequentes?

3. O quadro de servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão da Prefeitura Municipal está de acordo com o previsto no art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, nas Leis Complementares (municipais) n. 1439/2012, 1440/2012, 1844/2017, 480/1999 e respectivas alterações subsequentes?

4. A Prefeitura Municipal recebeu servidores cedidos de outros órgãos/entidades, ou cedeu servidores para outros órgãos/entidades de acordo com o disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal e art. 22 da Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012?

5. A Prefeitura Municipal realizou a contratação de servidores por tempo determinado conforme dispõe o art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, art. 85, da Lei Orgânica Municipal, art. 74 da Lei Complementar (municipal) n. 1440/2012 e Lei (municipal) n. 1087/2007 e alterações subsequentes?

6. A Prefeitura Municipal realiza o controle da jornada de trabalho de todos os seus servidores de acordo com o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, nas Leis Complementares (municipais) n. 1439/2012, 1440/2012, 1844/2017, 480/1999 e respectivas alterações subsequentes?

1.2. Metodologia

Oportuno mencionar que se adotou como técnica metodológica o exame documental (*in loco*), com solicitações por escrito à unidade gestora, mediante requisições de documentos (fls. 379-387) e informações. Registre-se que, para cada situação encontrada (achado de auditoria), houve a confrontação com um critério utilizado como parâmetro, fundamentado em dispositivos legais e/ou normativas vigentes pertinentes à matéria em análise. Cabe destacar que não houve limitações que dificultaram a obtenção de documentos e informações junto à unidade gestora.

2. ANÁLISE DOS RESULTADOS

2.1. Achados de Auditoria

2.1.1. Irregularidades no pagamento de gratificação de representação a servidores comissionados da Prefeitura Municipal, tendo em vista a ausência de critérios objetivos que tenham embasado a concessão de referida verba remuneratória, em desacordo aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, ao disposto no art. 87 da Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012, art. 25, §1º da Lei (municipal) n. 667/2001 e art. 68, §1º da Lei Complementar (municipal) n. 1844/2017

A **situação encontrada** constatou que diversos servidores comissionados da Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo recebem verba remuneratória intitulada “gratificação de representação”, instituída pela Lei (municipal) n. 667/2001 e Leis Complementares (municipais) n. 1439/2012 e 1844/2017, sem amparo em critérios ou requisitos objetivos/específicos que alicercem a concessão de referido valor, o que pode ser observado pelo quadro a seguir, com a relação de servidores comissionados que receberam a referida gratificação:

QUADRO 01 – Servidores comissionados que receberam gratificação intitulada “Gratificação de Representação” em setembro de 2019

Servidor	Cargo comissionado – Remuneratório – Secretaria Municipal	Nível	Percentual relativo à gratificação de
----------	---	-------	---------------------------------------

			representação
01	Pedro Paulo Brunato Silva	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	100%
02	Alessandra Vieira Francioni Silva	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. Assistência Social	100%
03	Camila Aguiar Macalossi	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. Admin. e Finanças	100%
04	Odilon Joaquim	Chefe de Setor -CC5 - FUNREBOM	100%
05	Maira de Souza	Diretor de Departamento - CC4 – Serviço de Acolhimento	100%
06	Maria Lucia Barcelos Rosa	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. da Educação	100%
07	Alessandro Luiz Soares	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. Admin. e Finanças	100%
08	Neri Goulart Gonçalves	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	100%
09	Raliane da Siolva Cancelier	Diretor de Departamento - CC4 – Gabinete do Prefeito	100%
10	Arnaldo Mazuco	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	100%
11	Valtemir Aguiar Feliciano	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	100%
12	Jonas Figueiredo	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. da Saúde	100%
13	Rita de Cassia Fernandes Clarindo	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Saúde	100%
14	Nivaldo Pires Junior	Chefe de Setor – CC5 – Sec. Indústria e Comércio	100%
15	Rafael Oliveira Konig	Chefe de Setor – CC5 – Sec. Adm. e Finanças	100%
16	Vitor Vieira Nandi	Chefe de Setor – CC5 – Sec. Adm. e Finanças	100%
17	Raquel Monteiro Teodoro Fogaça	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Saúde	100%
18	Ezequiel de Souza Correa	Chefe de Setor – CC5 – Sec. Adm. e Finanças	100%
19	Pedro Barcelos de Souza	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	100%
20	Valdir Francisco Rocha	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	100%
21	Gisele Viana Felipe	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. Admin. e Finanças	100%
22	Moises Machado	Chefe de Setor - CC5 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	100%
23	Joel Luiz Machado	Chefe de Setor - CC5 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	100%
24	Regiane Aparecida Fernandes Soares	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Saúde	100%
25	Frederico José de Oliveira Folgareini	Chefe de Setor – CC5 – Sec. do Esporte	100%
26	Rosinete da Rosa de Souza	Chefe de Setor – CC5 – Sec. Adm. e Finanças	100%
27	Rodrigo Firmino Silvano	Coordenador Clínico Pronto Atendimento	100%
28	Patricia Vieira Martins	Assessor Especial Executivo	100%
29	Elton Bittencourt da Rosa	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. Admin. e Finanças	100%
30	Jacobson Venero Locks	Chefe de Setor - CC5 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	100%
31	Beatriz Ferreira Hermenegildo	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. Admin. e Finanças	100%
32	Flavia de Souza Justino Francisco	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Saúde	100%
33	Lilieren Ramos da Silva	Chefe de Setor – CC5 – Assessoria Jurídica	100%
34	Paulo Marcio Angelo	Chefe de Setor - CC5 – Sec. de Viação e	100%

	Rodrigues	Desenvolvimento Urbano	
35	Camila da Costa Claudino	Chefe de Setor - CC5 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	100%
36	Lisiane Rodrigues dos Santos	Chefe de Setor - CC5 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	100%
37	Marluci Martins Alvares	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. Admin. e Finanças	90%
38	Felipe de Souza Bez	Procurador Adjunto – Assessoria Jurídica	90%
39	Marilene Manoel Alexandre	Auxiliar de Secretaria - CC2 - Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	85%
40	Janine Nandi Vicente	Assessor Especial Executivo	80%
41	Jose Araujo de Souza	Chefe de Setor - CC5 – FUMREBOM	80%
42	Willian Rech Guimarães	Chefe de Setor - CC5 – FUMREBOM	80%
43	Adilson de Souza Junior	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. Admin. e Finanças	80%
44	Luana Santos de Souza	Coordenador de Odontologia ESF – CC2	80%
45	Vera Lucia Pacheco de Souza	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Indústria e Comércio	70%
46	Cristina Souza da Silveira	Coordenador de Enfermagem ESF – CC2	70%
47	Manoel Rogerio Calegari Correa	Auxiliar de Secretaria – CC2	70%
48	Israel Fernandes Rafael	Auxiliar de Secretaria – CC2	70%
49	Robson Sampaio Lopes	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. da Saúde	70%
50	João Batista Alves de Souza	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	70%
51	Michele Silveira Goulart	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Indústria e Comércio	70%
52	Marília Machado de Aguiar	Chefe de Setor – CC5 – Gabinete do Prefeito	70%
53	Jailson Calegari Izidorio	Chefe de Setor - CC5 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	70%
54	José Anselmo Pereira	Assessor de Gabinete – Sec. Adm. e Finanças	60%
55	Flavia de Souza Paz	Chefe de Setor – CC5 – Sec. Adm. e Finanças	60%
56	Cesar da Silva	Chefe de Setor - CC5 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	60%
57	Patricia Medeiros Sena	Chefe de Setor – CC5 – Gabinete do Prefeito	60%
58	Sara Flor da Silva	Diretor de Departamento - CC4 – Sec. da Saúde	50%
59	Vera Lucia Goulart Bitencourt	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Indústria e Comércio	50%
60	Bianca dos Santos Delfino	Chefe de Setor – CC5 – Sec. Adm. e Finanças	50%
61	Ana Flavia Cardoso Firmiano	Chefe de Setor – CC5 – Sec. Assistência Social	50%
62	Fernanda da Silva Santos	Chefe de Setor - CC5 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	50%
63	Adriana da Silva	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Indústria e Comércio	50%
64	Franciele de Souza Silva	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Saúde	50%
65	Rodrigo Bitencourt de Souza	Chefe de Setor - CC5 – Sec. de Viação e Desenvolvimento Urbano	50%
66	Fernanda Mendes Alves	Chefe de Setor – CC5 – Sec. Adm. e Finanças	50%
67	Miriam Terezinha Modesto	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Saúde	50%
68	Marcia de Souza Rodrigues Scarpato	Chefe de Setor – CC5 – Sec. Adm. e Finanças	50%
69	Maria Margarida Florencio Feliciano	Diretor de Departamento - CC4 – PSF	40%
70	Fernanda Firmino da Silva	Coordenador do CAPS – CC2	40%
71	Leonardo Vargas Pinter	Assessor Jurídico – PROCON	30%
72	Mariete Oliveira Pereira Matias	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Saúde	30%
73	Michele de Melo	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Saúde	30%

74	Rosemeri Elias	Coordenador do NASF – CC2	20%
75	Karine Goulart Cardoso	Chefe de Setor – CC5 – Sec. da Educação	20%

Fonte: Relação de servidores que perceberam gratificação de representação em setembro de 2019 (evidências do Achado 2.1.1)

A leitura do quadro supramencionado demonstra que não há um parâmetro específico que corrobore a atribuição das gratificações em tela, existindo casos onde servidores ocupantes de cargos comissionados de atribuições semelhantes recebem percentual diverso da referida gratificação, sem justificativa para tal diferenciação.

As **evidências** do presente achado são encontradas na relação que discrimina os servidores que receberam a “gratificação de representação” nos meses de janeiro a setembro de 2019, além de algumas Portarias de concessão da gratificação (evidências do Achado 2.1.1).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra, primeiramente, nos princípios constitucionais que devem nortear a atuação da administração pública, assim como nas normas municipais acima referidas, de acordo com o que segue:

CRFB/1988

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012

Art. 87. A gratificação de representação poderá ser concedida a ocupante de cargo em comissão, para fazer face às despesas individuais e extraordinárias decorrentes da representação social exigida pelo exercício de suas atribuições, até o máximo de 100% (cem por cento) do vencimento do cargo, **fixada por ato do Chefe de Poder**.

Lei (municipal) n. 667/2001

Art. 25. Ficam criados os cargos em comissão com seus símbolos e vencimentos constantes no anexo da presente lei, parte integrante desta, respeitado os parágrafos abaixo.

§ 1º Os ocupantes dos cargos em comissão, farão jus a uma verba de representação equivalente a até 100%(cem por cento) dos vencimentos, **a critério do titular do Executivo**, exceto aos ocupantes de cargo de Secretários Municipais, face ao artigo 29, inciso V, da Constituição Federal e da Lei Municipal nº 0651, de 21 de novembro de 2000.

Lei Complementar (municipal) n. 1844/2017

Art. 68. Os cargos em comissão de livre nomeação e exoneração do Prefeito Municipal tratados na presente Lei Complementar são os apresentados no anexo II, com seus respectivos símbolos e vencimentos. § 1º Os ocupantes dos cargos em comissão, farão jus a uma verba de representação equivalente a até 100%(cem por cento) dos vencimentos, a **critério do titular do Executivo**, exceto os Secretários Municipais, o Procurador Geral e o Coordenador ou Secretário Executivo da COMPDEC.

ANEXO II

SÍMBOLO	VENCIMENTO	VERBA DE REPRESENTAÇÃO
CC1	7.014,04	0
CC2	2.985,96	100 %
CC3	2.457,33	100 %
CC4	1.752,47	100 %
CC5	1.071,13	100 %

De acordo com o verificado nas evidências do presente achado, a concessão de “gratificação de representação” é efetuada da seguinte forma: o servidor comissionado recebe um percentual, variável até 100%, incidente sobre o vencimento de seu cargo, sendo que tal critério é estabelecido pelo Prefeito Municipal mediante Portaria, vinculado ao servidor e não à atribuição exercida. Não há qualquer dispositivo normativo que firme os critérios específicos que fazem com que o servidor receba um ou outro percentual, ou que o exercício de determinada atribuição ou respectiva “representação social” peculiar corresponda a um percentual específico, ficando tal ato subordinado à exclusiva discricionariedade do chefe do Poder Executivo Municipal.

Entende esta instrução que tal fato infringe os princípios insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, mais especificamente os princípios da legalidade e impessoalidade.

O estabelecimento de normativa específica, que defina quais funções desempenhadas ou responsabilidades assumidas no desempenho dos cargos comissionados da Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo alicerçariam o recebimento de um valor determinado como gratificação, assim como os critérios de variação dos percentuais, é basilar para que se constate o respeito aos princípios constitucionais apontados no atual pagamento da “gratificação de representação”.

Eis o entendimento doutrinário acerca do princípio da legalidade:

O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda a sua atividade, presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, **sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor**. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular. De fato, este pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe; aquela **só pode fazer o que a lei autoriza** e, ainda assim, *quando* e *como* autoriza.¹ (grifo nosso)

A doutrina também se pronuncia acerca do princípio da impessoalidade, segundo o qual os atos da Administração Pública devem se nortear pela ausência de quaisquer favorecimentos pessoais, situação que poderia ser apontada na concessão da aludida gratificação a servidores da Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo, na medida em que não se vislumbram critérios objetivos que a justifiquem. A saber:

A referência a esse princípio no texto constitucional, no que toca ao termo impessoalidade, constitui uma surpresa para os estudiosos, que não o empregavam em seus trabalhos. Impessoal “é o que não pertence a uma pessoa especial”, ou seja, aquilo que não pode ser voltado especialmente a determinadas pessoas.

O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma faceta do princípio da isonomia. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em consequência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros.²

Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a **finalidade pública** que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.³ (grifo do autor)

Em sentido similar, transcreve-se entendimento firmado por esta Corte de Contas ao apreciar Consulta relativa à viabilidade de instituir, mediante lei,

1 GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Págs. 7-8.

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32ª Ed. São Paulo: Atlas, 2018. Págs. 20 e 21.

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006. Pág. 85.

gratificação a ser concedida a servidores municipais que atingirem metas preestabelecidas:

Prejulgado 2029

1. É viável a criação de incentivo remuneratório a ser concedido aos servidores sob a forma de gratificação, adicional, bônus ou outra denominação, no valor, prazo, forma e segundo requisitos definidos na lei instituidora, que deve prever as metas a serem atingidas de forma individual ou por equipe, e **os critérios objetivos** de avaliação para aferir o alcance das metas associadas à gestão pública por resultado, que preconiza a qualidade da prestação dos serviços, a agilidade, a satisfação do cidadão e a otimização na aplicação dos recursos públicos, entre outros fatores solidificados pelo princípio constitucional da eficiência, **associado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade da Administração** (art. 37, caput, da Constituição Federal).
2. A criação de vantagem remuneratória, necessariamente, deve observar as disposições legais que regem a realização da despesa pública, em especial, os limites com gastos de pessoal, devendo o Administrador atentar para a orientação deste Tribunal constante do Prejulgado n. 1516 (Processo n. CON-03/07861180), que pode ser acessado no site do Tribunal de Contas (<http://www.tce.sc.gov.br/web/servicos/decisoes>). (CON 09/00100605; Relator Herneus de Nadal; Sessão de 14/12/2009)

Deste modo, entende-se que o pagamento de “gratificação de representação” sem critérios objetivos, ficando o gestor livre para escolher a quais servidores será atribuída, assim como fixar o respectivo percentual, viola os princípios da legalidade e impessoalidade.

Por fim, destaca-se que no mês de setembro de 2019, de acordo com o relatório constante nos documentos relativos a este achado, 75 (setenta e cinco), dos 81 (oitenta e um) servidores comissionados, receberam verba relativa à gratificação ora retratada.

A **causa** que ensejou a existência do presente achado de auditoria não pode ser identificada, sendo identificado, todavia, o **efeito** do pagamento de gratificação a servidores comissionados cujos critérios para concessão não estão objetivamente fixados em lei, em desvirtuamento aos princípios da legalidade e impessoalidade, gerando um **impacto financeiro quantificável, a priori**, de R\$ 97.842,63 (noventa e sete mil, oitocentos e quarenta e dois reais e sessenta e três centavos), relativo ao mês de setembro de 2019, isto é, em um ano, a verba pode representar quase 1 milhão de reais⁴.

⁴ Nos documentos relativos ao Achado 2.1.1 constam relatórios dos meses de janeiro a setembro de 2019.

A **conclusão** do presente achado traduz-se na realização de audiência ao gestor municipal, por fato passível de aplicação de multa, com a necessidade de futura determinação à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo, no sentido de condicionar a concessão da “gratificação de representação” a critérios objetivos previamente regulamentados, resultando no **benefício** da regularidade do pagamento da gratificação.

2.1.2. Irregularidades no pagamento de gratificação por desempenho de função adicional à lotação a servidores efetivos da Prefeitura Municipal, tendo em vista a ausência de critérios objetivos que tenham embasado a concessão de referida verba remuneratória, em desacordo aos princípios constitucionais da legalidade e impessoalidade previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, art. 92 da Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012 e Lei (municipal) n. 1839/2017

A **situação encontrada** constatou que diversos servidores efetivos da Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo recebem verba remuneratória intitulada “gratificação por desempenho de função adicional à lotação”, instituída pela Lei (municipal) n. 1839/2017 e Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012, de forma similar à situação indicada no item 2.1.1, sem amparo em critérios objetivos/específicos que justifique tal concessão.

Depreende-se dos documentos relativos ao presente achado que a concessão de “gratificação por desempenho de função adicional à lotação” é graduada em três níveis – FG1, FG2 e FG3 – para os quais corresponde um valor fixo, cuja concessão se dá a critério do Prefeito Municipal.

O quadro a seguir demonstra como estão distribuídas as respectivas funções no quadro de pessoal do Município atualmente:

QUADRO 02 – Servidores efetivos que receberam gratificação intitulada “Gratificação por desempenho de função adicional à lotação” em setembro de 2019

	Servidor	Cargo efetivo	Nível gratificação
01	Alessandra Pascoali	Controlador Interno	FG 3 ⁵
02	Andre Moreira Pegorim	Procurador Municipal	FG 3
03	Antonio Correa da Silva	Pedreiro	FG 3

5 Os valores das FGs estão discriminados na sequência deste mesmo item 2.1.2 do relatório

04	Celestina Francelina Juliao Machado	Merendeira	FG 3
05	Cristiane Jeremias Martins Francisco	Enfermeira	FG 3
06	Jéssica Martins Camilo	Assistente Administrativo	FG 3
07	Juarez Barreto Pereira Junior	Guarda Municipal	FG 3
08	Leonardo Martins Alves	Braçal	FG 3
09	Maria Gorete Silva Brunel Alves	Auxiliar de Sala	FG 3
10	Patricia Vieira Eliseu	Agente de Serviços Gerais	FG 3
11	Reginaldo Edelcio Fernandes	Braçal	FG 3
12	Maria Olivia Marinho Marques	Auxiliar de Sala	FG 3
13	Sinara Amelia Gaoncalves e Garcia	Procurador Municipal	FG 3
14	Alvaro Dalmagro	Jornalista	FG 2
15	Araildo de Souza Bitencourt	Braçal	FG 2
16	Daiani Antunes	Assistente Social	FG 2
17	Diego Alves Zeferino	Tecnico Agricola	FG 2
18	Geisa DAcoreggio Biff	Tecnico em Departamento Pessoal	FG 2
19	Gilson Ouriques	Braçal	FG 2
20	Jorge Antonio Monteiro	Braçal	FG 2
21	Jose Carlos da Silva	Braçal	FG 2
22	Leandro Silva de Jesus	Fiscal de Tributos	FG 2
23	Marcelo Luiz Garcia	Zelador	FG 2
24	Maria Nazare Aguiar de Souza	Agente Administrativo	FG 2
25	Patricia de Oliveira Benhardt da Silva	Agente Administrativo	FG 2
26	Regia Adriana Pedro de Aguiar	Agente Administrativo	FG 2
27	Saray Battistella	Psicologo	FG 2
28	Sergio Fernandes Correa	Braçal	FG 2
29	Sonia Regina Cogorni	Agente Administrativo	FG 2
30	Soraya Machado Claudino	Aux. De Enfermagem	FG 2
31	Tatiana da Silva Fernandes	Psicologo	FG 2
32	Vitor Cesar Paris	Tesoureiro	FG 2
33	Wanderbil de Oliveira	Braçal	FG 2
34	Zelindro de Aguiar	Braçal	FG 2
35	Aguinaldo Cardoso Matos	Pintor	FG 1
36	Antonio dos Reis Patricio	Braçal	FG 1
37	Antonio Honorio Patricio	Pedreiro	FG 1
38	Carlos Martins Alves	Vigia	FG 1
39	Charles Moraes Bernardo	Operador de Máquinas	FG 1
40	Cleide Agostinho	Agente Administrativo	FG 1
41	Eliane da Silva Machado	Merendeira	FG 1
42	Geraldo Aguiar Henrique	Braçal	FG 1
43	Geraldo Magela de Borba	Pedreiro	FG 1
44	Gessi Thomaz Alvez Junior	Braçal	FG 1
45	Jadson Torres de Souza	Carpinteiro	FG 1
46	Jaison Cardoso Alves	Pedreiro	FG 1
47	Jean Martins Gonçalves	Pedreiro	FG 1
48	Jorge Luiz da Silva	Braçal	FG 1
49	Katiane Vargas de Sousa Borges	Assistente Administrativo	FG 1
50	Larissa Schotten Nascimento	Agente Administrativo	FG 1
51	Luiz Fernando Zapelini	Controlador de Tesouraria	FG 1
52	Marisete Oliveira	Auxiliar de Enfermagem	FG 1

	Alexandre		
53	Marivaldo Mendes Henrique	Braçal	FG 1
54	Mauricio Pereira Carneiro	Téc. Segurança do Trabalho	FG 1
55	Moacir Correa Borges	Pedreiro	FG 1
56	Patricia Sachetti Calegari	Assistente Social	FG 1
57	Paula Martins Vieira	Merendeira	FG 1
58	Plinio da Silva Vieira	Farmacêutico	FG 1
59	Ricelli Padilha Fragnani Izidoro	Agente Administrativo	FG 1
60	Simone Lino dos Santos	Agente de Serviços Gerais	FG 1
61	Sonia Flor Borges	Agente de Serviços Gerais	FG 1
62	Teodorico Costa Soares	Carpinteiro	FG 1
63	Vanderlei Martins Antunes	Braçal	FG 1
64	Jose Geraldo de Oliveira		FG 1

Fonte: Relação de servidores que perceberam gratificação por função adicional à lotação em setembro de 2019 (evidências do Achado 2.1.2).

Do quadro acima, assim como das Portarias colacionadas, denota-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.

As **evidências** do presente achado são encontradas na relação que discrimina os servidores que receberam a “gratificação por desempenho de função adicional à lotação” nos meses de janeiro a setembro de 2019, e amostra de Portarias relativas à concessão da referida gratificação (evidências do Achado 2.1.2).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra, primeiramente, nos princípios constitucionais que devem nortear a atuação da administração pública, já indicados anteriormente, assim como nas normas municipais indicadas, de acordo com o que segue:

Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012

Art. 92. A gratificação por desempenho de função adicional à lotação, exclusivamente para servidores ocupantes de cargo efetivo, a serem concedidas e livremente destituíveis por ato do Prefeito e dos Dirigentes de Autarquias e Fundações, **destinam-se ao desempenho de função ou outros encargos de especial responsabilidade ou maior complexidade técnica ou administrativa que não justifiquem a criação de cargos.**

§ 1º Os valores correspondentes as gratificações tratadas no presente artigo, serão regulamentadas em legislação específica.

§ 2º As gratificações por desempenho de função adicional à lotação somente serão devidas enquanto perdurarem as atividades e em nenhuma hipótese serão incorporadas ao vencimento ou à remuneração do servidor,

não podendo ser percebida cumulativamente a outra função de mesmo propósito.

§ 3º É vedado atribuir a gratificação de função adicional à lotação tratada no presente artigo, única e exclusivamente pelo exercício das atividades inerentes ao cargo de carreira do servidor. (Redação dada pela Lei Complementar nº 1838/2017) (grifos nossos)

Lei (municipal) n. 1839/2017

Art. 1º. A gratificação tratada no inciso VII do art. 80 e artigo 92 da Lei Complementar nº 1439/2012, que "Dispõe sobre o regime dos servidores públicos do Município de Capivari de Baixo, suas Autarquias e Fundações Públicas, e dá outras providências", fica regulamentada pela presente Lei.

Art. 2º. À critério do Prefeito Municipal poderá ser concedida gratificação por desempenho de função ou outros encargos de responsabilidade ou maior complexidade técnica ou administrativa por servidor público municipal de provimento efetivo, desde que não justifique a criação de cargo.

Parágrafo único. A gratificação da função ou encargo tratada no caput do presente artigo denominada "gratificação por desempenho de função adicional à lotação"- GDF - cuja quantidade, nível e valores fixos, são os apresentados no anexo único da presente Lei, em nenhuma hipótese será incorporada ao vencimento ou remuneração do servidor, não podendo ser percebida cumulativamente com outra gratificação de igual finalidade.

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO ÚNICO

expandir		
NÍVEL	QUANTIDADE	VALOR (R\$)
FG 1	40	200,00
FG 2	40	400,00
FG 3	30	500,00

Verifica-se que a concessão da “gratificação por desempenho de função adicional à lotação” está graduada em três níveis, com valores fixos correspondentes, destinando-se, segundo a normativa local, a remunerar o “desempenho de função ou outros encargos de responsabilidade ou maior complexidade técnica ou administrativa”.

Apesar da expressa disposição legal, não é possível aferir que outras funções ou encargos adicionais teriam sido assumidos pelos servidores municipais para fazer jus à gratificação. Cumpre ressaltar que a Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012 (Estatuto dos Servidores Municipais) veda expressamente que a

gratificação seja atribuída pelo exercício das atividades regulares inerentes ao cargo de carreira do servidor.

De outro norte, não se vislumbra 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 também não fazem qualquer menção à “função adicional” assumida.

Consoante já registrado no item 2.1.1, cuja fundamentação também é aplicável ao presente achado, entende-se que o pagamento de “gratificação por desempenho de função adicional à lotação” sem critérios objetivos/atribuições ou encargos especificados, ficando o gestor livre para atribuí-las a servidores efetivos, em tese, pelo desempenho das próprias funções inerentes aos respectivos cargos, infringe os princípios insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, especialmente os princípios da legalidade e impessoalidade.

A **causa** que ensejou a existência do presente achado de auditoria não pode ser identificada, sendo identificado, todavia, o **efeito** do pagamento de gratificação a servidores efetivos cujos critérios para concessão não estão objetivamente fixados em lei, em desvirtuamento aos princípios da legalidade e impessoalidade, gerando um **impacto financeiro** no mês de setembro de 2019 de R\$ 20.706,66 (vinte mil setecentos e sessenta e seis reais e sessenta e seis centavos).

A **conclusão** do presente achado traduz-se na realização de audiência ao gestor municipal, nominado no item 3.1. deste relatório, por fato passível de aplicação de multa, com a necessidade de futura determinação à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo, no sentido de condicionar a concessão da “gratificação por desempenho de função adicional à lotação” a critérios objetivos previamente regulamentados, resultando no **benefício** da regularidade do pagamento da gratificação.

2.1.3. Irregularidades no pagamento de horas extras a servidores municipais, tendo em vista a realização de horas extras além do permitido por lei e o desempenho habitual de serviço extraordinário, em desacordo com o

disposto nos arts. 101 e seguintes da Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012 e Prejulgados 277, 1299, 1742 e 2101 do TCE/SC

A **situação encontrada** pela auditoria *in loco* evidenciou que a Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo realiza o pagamento de horas extras de modo habitual, em descaracterização da excepcionalidade que deve carrear a execução de serviço extraordinário. Do mesmo modo, constatou-se que a quantidade de horas extras realizadas está acima do permitido na legislação. O quadro abaixo traz uma amostra aleatória do universo de servidores⁶ que realizaram serviço extraordinário de modo habitual e acima do limite acima do limite legal nos últimos cinco meses:

QUADRO 03 – Servidores que realizaram horas extras acima do limite legal no período de maio a setembro de 2019

	Servidor	Cargo ou Função ocupada	Período									
			Maio		Junho		Julho		Agosto		Setembro	
			Horas Extras 50%	Horas Extras 100%	Horas Extras 50%	Horas Extras 100%	Horas Extras 50%	Horas Extras 100%	Horas Extras 50%	Horas Extras 100%	Horas Extras 50%	Horas Extras 100%
01	Anderson Vieira da Silva	Pintor	82	32	40	24	-	8	-	-	32	48
02	Antonio Agostinho Domingos	Motorista	141	17	108	-	99	12	127	-	97	-
03	Alenoir de Andrade Marcilio	Braçal	24	36	24	12	12	12	12	24	12	12
04	Antonio dos Reis Patricio	Braçal	24	34	-	24	-	39	-	24	-	38
05	Carlos Martins Alves	Vigia	36	45	-	24	-	45	-	24	-	34
06	Cristina Maximiano de Jesus Santos	Agente de Serviços Gerais temporário	73	31	7,30	-	-	-	13,30	-	39,60	33
07	Edson Luiz Furlaneto	Motorista	231	11	138	10	146	12	207	-	130	25
08	Evandro Oliveira Cachoeira	Motorista	197	18	73	11	74	8	166	-	138	11
09	Geisa Dacoreggio Biff	Técnico em Departamento Pessoal	32	-	6,36	-	9,25	-	-	-	-	-
10	Geslayne dos Santos Felisberto	Artesão CAPS	40	-	40	-	40	-	40	-	40	-
11	Gisele da Silva	Técnico em Enfermagem	37	-	12	12	25	19	19	8	64,30	-
12	Jean Souza da Silva	Vigia	24	34	-	24	-	39	-	24	-	38
13	Joao Batista	Vigia	24	33	-	24	-	32	-	7	-	34

⁶ O presente quadro foi elaborado com o intuito de demonstrar o pagamento habitual aos servidores, assim como aqueles que realizam horas extras em número superior ao limite legal, com referência aos últimos cinco meses. Nas evidências do presente achado, contudo, encontra-se o quantitativo de horas extras referente aos meses de janeiro a setembro/2019.

	Mendes											
14	Jonas Machado dos Santos	Motorista	136	14	149	12	131	12	148	12	136	26
15	Jose Tadeu da Silva	Vigia	24	33	-	19	-	12	-	24	-	34
16	Julio Cesar de Souza	Braçal	24	29	-	17	-	12	-	24	-	38
17	Julio Silvestre	Motorista	58	56	32	40	40	48	24	32	32	48
18	Lizandro Medeiros Maltezo	Motorista	82	32	40	24	32	56	48	24	32	48
19	Manoel Ouriques Pedro	Vigia	24	33	-	19	-	12	-	24	-	34
20	Marcio Ouriques	Braçal	58	56	40	32	24	64	24	32	40	48
21	Marcos dos Santos da Silva	Braçal	24	33	-	24	-	45	-	-	-	34
22	Marcos Gonçalves	Vigia	24	29	-	24	-	39	-	24	-	38
23	Muriane Firmino Machado	Auxiliar de Cuidador Social	53	16,30	5	20	19,20	-	-	-	-	-
24	Nilton Rosa Gomes	Vigia	24	29	-	24	-	39	-	24	-	38
25	Obadias Luiz de Souza	Vigia	24	29	-	24	-	39	-	24	-	38
26	Odair Fogaça Firmiano	Motorista	167	25	193	-	105	20	223,35	15	133	-
27	Onassis da Silva	Motorista	170	10	145	-	119	12	173	-	149	34
28	Osair de Souza	Zelador	24	60	12	12	24	36	12	12	24	24
29	Reginaldo Paschoal de Araujo	Auxiliar de Serviços Gerais	30	24	10	24	-	30	20	24	24	24
30	Rides Pedroso	Vigia	24	29	-	24	-	42	-	24	-	36
31	Rudnei Torrens	Vigia	24	29	-	17	-	12	-	24	-	38
32	Saray Battistella	Psicólogo	42	-	16	-	28	-	7	-	32,30	-
33	Valdete de Oliveira Machado	Auxiliar de Cuidador Social	74	24	30	-	4	-	-	-	-	-
34	Valdonir Cruz de Souza	Vigia	24	33	-	24	-	45	-	24	-	34
35	Adilson da Silva Pacheco	Vigia	-	10	40	32	24	64	24	32	40	48

Fonte: Documentos do Achado 2.1.3.

O quadro acima relaciona o pagamento das horas extras nos últimos cinco meses de 2019 para alguns servidores, porém a equipe da auditoria, ao analisar a relação dos servidores que realizaram atividades extraordinárias em todos os meses de 2019 constatou que vários servidores percebem gratificação pelo serviço extraordinário mês a mês extrapolando o limite mensal e/ou de forma habitual, sendo que a legislação local veda a sua realização por mais de dois meses consecutivos ou seis meses alternados.

As **evidências** do presente achado são encontradas nas listagens de servidores que realizaram horas extras nos meses de janeiro a setembro de 2019 (evidências do Achado 2.1.3).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra disposto, primeiramente, no art. 37, *caput*, Constituição Federal, que estabelece os princípios que devem nortear a atuação da administração pública, já transcrito.

A Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012, relativa ao Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Capivari de Baixo, assim dispõe:

Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012

Art. 101. O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho.

§ 1º No caso de trabalho em dia consagrado ao repouso semanal e em feriado, o adicional será de 100% (cem por cento) sobre a hora normal. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 1737/2015)

§ 2º Para os profissionais alocados no Grupo X - Quadro de Serviço de Plantão em Saúde não haverá remuneração com qualquer adicional para os serviços realizados ordinariamente em finais de semana (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 1737/2015)

Art. 102. O servidor ocupante de cargo em comissão ou no exercício de função de confiança não faz jus ao pagamento de horas trabalhadas em regime de serviço extraordinário.

Art. 103. A realização individual de serviço no regime de trabalho de que trata o Art. 101 **fica limitada ao máximo de quarenta horas mensais**.

Parágrafo Único. As horas trabalhadas em regime de serviço extraordinário possuem caráter excepcional, **sendo vedada a sua perpetuação, pelo mesmo servidor, por mais de dois meses consecutivos, ou seis meses alternados**.

Art. 104. A hora de trabalho realizada no regime de que trata o Art. 101 poderá ser compensado, a critério da Administração, por meio de crédito em banco de horas, mediante acordo ou convenção coletiva, nas condições previstas em regulamento.

Art. 105. O serviço extraordinário pago ao servidor integrará, pela média do valor dos serviços realizados nos respectivos períodos aquisitivos, o cálculo da gratificação natalina e das férias.

Art. 106. **O limite de horas mensais de que trata o Art. 103 poderá ser ampliado com autorização expressa do Chefe de Poder, mediante justificativa do Secretário Municipal ou dos Dirigentes Superiores das Autarquias e Fundações Públicas instituídas e mantidas pelo Município, sendo mantidas as regras do Parágrafo Único do mesmo Artigo.** (grifos nossos)

De tal maneira, 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. A situação encontrada na Auditoria *in loco*, contudo, demonstra a realização habitual de atividade extraordinária por alguns servidores da Prefeitura Municipal, desvirtuando a excepcionalidade que ampara a execução de horas extras por servidores municipais.

A legislação local estabelece ainda que, havendo necessidade de extrapolação do limite mensal de 40 horas, o serviço extraordinário fica condicionado a autorização expressa do Chefe de Poder, mediante justificativa do Secretário Municipal ou dos Dirigentes Superiores das Autarquias e Fundações Públicas, respeitada a vedação de realização por mais de dois meses consecutivos ou seis meses alternados.

Não obstante tal regramento legal, ao analisar os documentos verificou-se que a normativa não é observada com rigor, não sendo localizadas justificativas dos Secretários Municipais com a necessária autorização do Chefe do Executivo. Ressalva-se que foram apresentadas algumas solicitações para realização de serviço extraordinário (evidências do Achado 2.1.3), a maioria, no entanto, realizada pelo próprio servidor e algumas com autorização do Secretário da respectiva pasta.

Verificou-se que o Serviço de Acolhimento submete à respectiva Secretaria de Assistência Social relatório discriminando objetivamente as atividades extras realizadas pelos servidores. No entender desta instrução técnica, a prática poderia ser realizada por todos os órgãos da Prefeitura, de preferência de modo padronizado, acompanhada da justificativa do Secretário Municipal e submetida à autorização do Prefeito, visando atender ao interesse público e ao que preceitua a legislação local.

Esta Corte de Contas já firmou entendimento quanto aos fatos aqui apontados, no sentido de que as horas extras devem ser excepcionais, devidamente autorizadas e não habituais, conforme aduzem os prejulgados abaixo apontados:

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 n. 2072/2011, proferida no Processo n. CON-09/00578564. Processo original n. CON-TC0215005/58.

Câmara Municipal de Florianópolis. Rel. Cons. Octacílio Pedro Ramos. Sessão de 27/03/1995) (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. (Prejulgado reformado pela Decisão n. 2072/2011, proferida no Processo n. CON-09/00578564. Decisão original n. 242/2003, proferida no Processo n. 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 n. 3639/2012, proferida no Processo n. CON-11/00173070. Decisão original n. 3193/2005, proferida no Processo n. CON-05/04085000. Prefeitura Municipal de Guaraciaba. Rel. Cons. César Filomeno Fontes. Sessão de 23/11/2005) (grifo nosso)

Prejulgado 2101

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 (Processo nº CON-09/00578564. Relator Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Junior. Sessão de 03.08.2011, Decisão nº 2072/2011)

Necessário registrar ainda que, embora relativos a poucos servidores, alguns controles de frequência são realizados de forma manual e meramente formal, como os anexados às evidências do presente achado, pois registram horários idênticos em praticamente todos os dias.

Cabe destacar que efetuar um controle de frequência adequado, através de registros de entradas e saídas, permite identificar, de maneira legítima, os servidores que desempenharam efetivamente suas jornadas de trabalho e eventual jornada extraordinária, servindo de suporte para a liquidação da despesa, em cumprimento à Lei Federal n. 4.320/1964, em seu art. 63, *caput*, que afirma que “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

Por tais motivos, entende esta instrução que, excetuando-se os agentes políticos, todos os servidores, sejam eles titulares de cargos efetivos, comissionados ou contratados por tempo determinado, devem ter a sua frequência diária registrada de forma fidedigna e controlada pela administração pública.

A **causa** que ensejou a existência do presente achado de auditoria não pode ser identificada, sendo identificado, todavia, o **efeito** do pagamento excessivo e habitual de adicional de horas extras a diversos servidores, em desvirtuamento da excepcionalidade que deve permear a realização de serviço extraordinário, gerando um **impacto financeiro não quantificável**, *a priori*.

A **conclusão** do presente achado traduz-se na realização de audiência ao gestor, nominado no item 3.1 deste relatório, por fato passível de aplicação de multa, com a necessidade de futura determinação à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo, no sentido de que o serviço extraordinário seja limitado a situações excepcionais e temporárias, observando-se os limites fixados na legislação e com a devida motivação dos superiores, resultando no **benefício não quantificado** da regularidade do pagamento de adicional de horas extras.

2.1.4. Ausência de controle formal da jornada de trabalho de servidores ocupantes de cargos comissionados e dos Procuradores da Prefeitura Municipal, em desacordo aos princípios da impessoalidade e moralidade previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 63 da Lei (federal) n. 4320/1964; Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012 e Prejulgado 2101 do TCE/SC

A **situação encontrada** evidenciou que parte dos servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão não registram sua jornada diária de trabalho, assim como os Procuradores Municipais, sem quaisquer outros instrumentos que possam aferir a realização de atividades laborais na estrutura da unidade gestora, de acordo com o quadro a seguir:

QUADRO 04 – Servidores comissionados que não registram a respectiva jornada de trabalho

Servidor	Cargo de provimento em comissão	Lotação
Elton Bittencourt da Rosa	Diretor de Departamento – CC4	Prefeitura Administração
Gisele Viana Felipe	Diretor de Departamento – CC4	Prefeitura Administração
Manoel Rogerio Calegari Correa	Auxiliar de Secretaria – CC2	Prefeitura Administração
Patricia Vieira Martins	Assessor Especial Executivo	Prefeitura Administração
Rosinete da Rosa de Souza	Chefe de Setor – CC5	Prefeitura Administração
Arnaldo Mazuco	Diretor de Departamento – CC4	Secretaria de Obras
Jacobson Venero Locks	Chefe de Setor – CC5	Secretaria de Obras
Jailson Calegari Izidorio	Chefe de Setor – CC5	Secretaria de Obras
João Batista Alves de Souza	Diretor de Departamento – CC4	Secretaria de Obras
Neri Goulart Gonçalves	Diretor de Departamento – CC4	Secretaria de Obras
Pedro Barcelos de Souza	Diretor de Departamento – CC4	Secretaria de Obras
Valdir Francisco Rocha	Diretor de Departamento – CC4	Secretaria de Obras
Valtemir Aguiar Feliciano	Diretor de Departamento – CC4	Secretaria de Obras
Israel Fernandes Rafael	Auxiliar de Secretaria - CC2	Secretaria de Agricultura
Leonardo Vargas Pinter	Assessor Jurídico - PROCON	Secretaria de Ind. Com. E Turismo
Mario José da Silva	Secretário Executivo COMDEC	Secretaria de Ind. Com. E Turismo
Nivaldo Pires Junior	Chefe de Setor – CC5	Secretaria de Ind. Com. E Turismo
Moisés Machado	Chefe de Setor – CC%	Cemitério Municipal
Rodrigo Firmino Silvano	Coordenador Clínico	Pronto Atendimento

Fonte: Relação retirada de relação de servidores comissionados com anotação do Setor de Recursos Humanos (evidências do Achado 2.1.4)

QUADRO 05 – Servidores da Procuradoria Municipal que não registram a respectiva jornada de trabalho

Servidor	Cargo	Lotação
Felipe de Souza Bez	Procurador Adjunto (Procurador Municipal investido no Cargo Comissionado)	Procuradoria Geral do Município
Andre Moreira Pegorim	Procurador Municipal	Procuradoria Geral do Município
Sinara Amelia Gonçalves	Procurador Municipal	Procuradoria Geral do Município

Fonte: Relação de servidores da Procuradoria e Declaração do Setor de Pessoal (evidências do Achado 2.1.4 e Documento Complementar de fls. 377-378)

As **evidências** do presente achado são encontradas nos documentos relativos ao Achado 2.1.4, consistentes no controle de frequência dos servidores

comissionados; relação de servidores com indicação do setor de Recursos Humanos acerca dos servidores que não registram a jornada⁷ e declaração quanto aos servidores do órgão jurídico (evidências do Achado 2.1.4 e documento complementar de fls. 377-378).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra disposto, primeiramente, no art. 37, *caput*, Constituição Federal, já referenciado, que dispõe sobre os princípios que devem reger a Administração Pública na consecução de seus atos, mais especificamente no que tange aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

A Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012, Regime Jurídico dos Servidores Públicos Municipais, traz em seu art. 24, disposições atinentes à jornada de trabalho dos servidores municipais, conforme segue:

Art. 24. O servidor ocupante de cargo de provimento efetivo cumprirá jornada fixada em razão das atribuições dos respectivos cargos, respeitada a duração máxima de quarenta horas semanais de trabalho, salvo quando houver disposição legal estabelecendo duração diversa.

§ 1º Além do cumprimento do estabelecido neste artigo, o exercício de cargo em comissão e de função de confiança exigirá de seu ocupante integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da administração.

§ 2º O horário de trabalho nas repartições públicas municipais será fixada por ato do Chefe de Poder e dos Dirigentes Superiores das Autarquias e Fundações Públicas.

§ 3º Compete ao chefe da repartição ou do serviço antecipar ou prorrogar o período de trabalho, quando necessário, respondendo pelos abusos que cometer.

A Lei Complementar (municipal) n. 1440/2012, que dispõe sobre o Plano de Carreira dos Servidores Municipais, fixa no Anexo II a carga horária dos Procuradores Municipais, que é de 40 horas semanais.

Embora a Prefeitura tenha adotado o sistema de ponto eletrônico para seus servidores, não foi editada nenhuma regulamentação específica na utilização do mecanismo, que normatize a comprovação da jornada em atividades externas, por exemplo.

⁷ Registra-se que a equipe requisitou cópia do controle de frequência de todos os servidores comissionados, sendo informada, de acordo com a relação anexada, que os nomes não grifados correspondiam a servidores que não registram a jornada (evidências do Achado 2.1.4)

Deste modo, verifica-se que há uma dispensa informal do registro de frequência para alguns servidores comissionados e para os servidores que compõem a Procuradoria Municipal indicados acima, não sendo apresentados controles de jornada alternativos.

Consoante já afirmado, o controle da jornada de trabalho dos servidores públicos é imperativo para que se verifique o respeito aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, mormente quanto à impessoalidade e à moralidade no trato com o erário.

Cumprir destacar novamente que efetuar um controle de frequência adequado, através de registros de entradas e saídas, permite identificar, de maneira legítima, os servidores que desempenharam efetivamente suas jornadas de trabalho, servindo de suporte, portanto, para a liquidação da despesa, em cumprimento à Lei Federal n. 4.320/1964.

Por tais motivos, entende esta instrução que, excetuando-se os agentes políticos, **todos os outros servidores, efetivos ou comissionados**, devem ter a sua frequência diária controlada pela administração pública. Assim, considerando a existência de ponto eletrônico na Prefeitura de Capivari de Baixo, e que os servidores efetivos e parte dos comissionados já cumprem com sua obrigação de registrar suas entradas e saídas, entende-se que não haveria impedimentos para que todos os servidores registrassem diariamente a sua jornada de trabalho através do referido instrumento, repercutindo conseqüentemente na eficiência e legitimidade do controle da jornada dos servidores municipais.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina já se pronunciou, em diversas ocasiões, acerca da importância de se controlar o devido cumprimento da jornada de trabalho dos servidores na administração pública, inclusive dos comissionados, sendo que recentemente reformou o teor do Prejulgado 2101, cuja redação atual assim dispõe:

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, conseqüentemente, 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) n. 13.460/17. (Prejulgado reformado pela decisão 752/2019, nos autos @CON 19/00077709, em 26/08/2019, para incluir o item 5.)

(CON 09/00578564, Relator Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, Sessão de 03/08/2011)) (grifos nossos)

Nesse sentido, não se vislumbra justificativa para o tratamento diferenciado que a Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo vem dispensando a parte dos servidores comissionados, autorizando informalmente que não registrem as respectivas jornadas de trabalho, enquanto os demais servidores procedem à anotação da carga horária mediante ponto eletrônico.

No tocante à situação dos advogados públicos, algumas considerações merecem ser feitas, em face da existência de controvérsias quanto ao respectivo controle de frequência.

De fato, o exercício do *múnus* público da advocacia, elevada à condição de função essencial à justiça na Constituição de 1988⁸, detém especificidades que podem apontar para um tratamento diferenciado.

⁸ Constituição Federal de 1988. Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

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

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

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

Entende esta instrução que o controle de frequência de advogados públicos é imprescindível para a fiel observância dos preceitos que regem a administração. Todavia, entende-se que as atribuições profissionais típicas da categoria podem não ser compatíveis com um sistema de controle convencional.

Compreende-se, assim, que o registro possa ser realizado de maneira alternativa, isto é, por meio de sistema mais flexível, compatível com as especificidades da profissão e condizente com as prerrogativas conferidas aos profissionais da advocacia, porém, sem ferir o princípio da isonomia.

No âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, cumpre referenciar decisão exarada em sede de reexame necessário nos autos do Mandado de Segurança n. 2013.065241-4, proveniente do município de Laguna, no qual assim se consignou (cópia da decisão às fls. 193-203):

[...]

A concessão da ordem não impede que as autoridades municipais se utilizem de mecanismos alternativos de controle de jornada laboral de seus advogados públicos, para evitar abusos. Não se olvidem os impetrantes que sua jornada de trabalho, de acordo com o Estatuto dos Servidores Municipais de Laguna, é igual à dos outros servidores. Apenas o ponto eletrônico e a permanência direta na repartição é que não lhes pode ser exigida, diante da diversidade de tarefas e atribuições, inclusive externas, a cumprir. Pelo exposto, nega-se provimento ao reexame necessário, ainda que por fundamentos diversos da r. sentença. (grifos nossos)

Depreende-se que, de modo geral, as decisões judiciais contrárias à aplicação do controle de frequência por registro de ponto, para aferição do cumprimento da jornada legal de trabalho dos advogados públicos, se fundamentam numa suposta e presumida incompatibilidade desta forma de controle administrativo convencional com a independência profissional dos Advogados e com as atividades intelectuais que têm que exercer no cumprimento do seu mister.

Não obstante a declaração do setor de Recursos Humanos (documento complementar) no sentido de que há um controle por meio de “gerenciamento das atividades”, não foram apresentados documentos que comprovem eventual sistema alternativo utilizado, assim como verificou-se que a unidade gestora não possui nenhum regramento para esses casos, seja estabelecendo controle por meio de relatórios de produtividade ou de atividades externas. Além disso, necessário ressaltar que considerável parte das atribuições é realizada no âmbito da Procuradoria, instalada na sede da Prefeitura, sendo totalmente viável o controle de ponto já instituído e em funcionamento para os demais servidores.

Por tais razões, entende-se que é imperiosa a aferição do cumprimento das funções vinculadas ao exercício dos cargos da Procuradoria Municipal, ainda que regulamentado sistema alternativo, em obediência aos princípios da legalidade e impessoalidade e às normas que regulam a liquidação de despesa pública.

Ressalva-se, ao final, o cargo de Procurador Geral do Município, tendo em vista o status de Secretário Municipal⁹, possuindo, assim, natureza política.

Não foi identificada a **causa** que motivou o presente achado, mas o **efeito** verificado foi o possível não cumprimento da jornada de trabalho pelos servidores comissionados da unidade gestora e da Procuradoria Municipal, gerando um impacto financeiro não quantificável, *a priori*.

A **conclusão do** presente achado traduz-se na realização de audiência ao responsável, nominado no item 3.1 da conclusão deste relatório, por fato passível de aplicação de multa, com a necessidade de futura determinação à Prefeitura

⁹ Lei Complementar (municipal) n. 1844/2017. Art. 20 O Procurador Geral do Município, de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito Municipal, dentre advogados com mais de 25 (vinte e cinco) anos de idade, exerce a coordenação da Procuradoria Geral e **terá prerrogativas de Secretário do Município**.

Municipal de Capivari de Baixo para que exija o registro da jornada de trabalho de todos os servidores comissionados e também dos Procuradores Municipais, resultando no **benefício não quantificado** da aferição do trabalho prestado pelos referidos servidores, repercutindo na eficiência do serviço.

2.1.5 Pagamento irregular de Adicional de Produtividade à servidora contratada para exercer a função de Psicóloga na Secretaria de Saúde do Município de Capivari de Baixo, com carga horária de 30 horas semanais, em desacordo ao arts. 1º e 2º da Lei n. 1012/2005, e art. 1º do Decreto n. 990/2019

A **situação encontrada** evidenciou que a servidora Dorima Vieira, contratada temporariamente para exercer a função de Psicóloga e lotada na Secretaria de Saúde, recebe adicional de produtividade em desacordo com os requisitos que embasam o pagamento de tal verba remuneratória, tendo em vista que a referida recebe o valor de R\$ 1.400,00 a título de adicional, referente a Psicólogos com jornada de trabalho de 40 horas semanais, quando deveria receber R\$ 1.050,00, haja vista que sua carga horária semanal é de 30 horas.

QUADRO 06 – Valores recebidos pela servidora Dorima Vieira a título de Adicional de Produtividade no ano de 2019

Servidor	Mês/ 2019	Valor recebido Adicional de Produtividade	Valor Máximo permitido em lei para cargo de Psicólogo 30h
Dorima Vieira	Janeiro	R\$ 1.203,80	R\$ 1.050,00
	Fevereiro	R\$ 185,20	R\$ 1.050,00
	Março	R\$ 1.389,00	R\$ 1.050,00
	Abril	R\$ 1.389,00	R\$ 1.050,00
	Maior	R\$ 1.389,00	R\$ 1.050,00
	Junho	R\$ 1.389,00	R\$ 1.050,00
	Julho	R\$ 1.400,00	R\$ 1.050,00
	Agosto	R\$ 1.400,00	R\$ 1.050,00
	Setembro	R\$ 1.400,00	R\$ 1.050,00

Fonte: Ficha financeira da servidora e relatório de servidores que receberam adicional de produtividade nos meses de janeiro a setembro de 2019 (Evidências do Achado 2.1.5)

As **evidências** do presente achado foram extraídas da verificação da cópia do relatório de cumprimento das metas exigidas definidas em lei para a percepção do adicional, com a certificação do coordenador do serviço, da ficha financeira da servidora Dorima Vieira referente ao ano de 2019, da relação de pagamento do

evento 300 - produtividade, referente aos meses de janeiro a setembro de 2019, juntamente com a Portaria de admissão, que contratou a servidora Dorima Vieira para exercer a função de Psicóloga em caráter temporário (documentos do Achado 2.1.5).

O **critério utilizado** para o presente achado é alicerçado pelos arts. 1º e 2º da Lei (municipal) n. 1.012/2005, de 16 de maio de 2005, de acordo com o que segue:

Art. 1º Fica instituído o pagamento em regime de produtividade aos servidores médicos, fisioterapeutas, odontólogos e psicólogos efetivos e contratados, lotados na Secretaria de Saúde do Município de Capivari de Baixo.

Parágrafo Único. A produtividade definida no caput será apurada segundo procedimentos e consultas, definidas por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Art. 2º A vantagem prevista no artigo anterior será paga a título de adicional de produtividade ao servidor que observar as exigências a seguir descritas:

I - cumprimento da jornada de trabalho;

II - assiduidade e pontualidade;

III - cumprir as metas de produção por categoria, definidas em Decreto do Poder Executivo.

IV - cumprimento de normas gerais escritas da Secretaria Municipal de Saúde.

O art. 1º do Decreto (municipal) n. 990/2019 assim dispõe:

Art. 1º A produtividade prevista na Lei Municipal nº 1012/2005, com as alterações posteriores, será paga aos servidores efetivos e contratados lotados na Secretaria Municipal de Saúde, considerando a sua carga horária semanal e nos valores máximos a seguir delimitados:

(...)

7. **Psicólogo - 40h semanais: R\$ 1.400,00** (um mil e quatrocentos reais);

8. **Psicólogo - 30h semanais: R\$ 1.050,00** (um mil e cinquenta reais); (grifo nosso)

Verifica-se, assim, que a servidora recebeu gratificação em valor superior ao estipulado na legislação local, considerando a carga horária da função para a qual foi admitida.

Não foi identificada a **causa** que motivou o presente achado. O **efeito** verificado, entretanto, foi o pagamento irregular de adicional de produtividade à servidora contratada para exercer a função de Psicóloga na Secretaria de Saúde do Município de Capivari de Baixo, com carga horária de 30 horas semanais,

ocasionando o dano ao erário em razão de pagamento a maior, correspondente a um servidor admitido para 40 horas semanais no serviço público, cujo **impacto financeiro** no ano de 2019 corresponde a R\$ 2.459,80 (dois mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e oitenta centavos), de acordo com os valores demonstrados no Quadro 06.

A **conclusão** do presente achado traduz-se na realização de audiência ao responsável, nominado no item 3.1 deste relatório, por fato passível de aplicação de multa, com a necessidade de futura determinação à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo para apuração de dano ao erário e que o adicional de produtividade seja pago conforme a tabela instituída por lei, de acordo com a carga horária exercida pelo servidor.

O **benefício da fiscalização** é, portanto, pugnar pelo correto pagamento do adicional de produtividade aos médicos, fisioterapeutas, odontólogos e psicólogos lotados na Secretaria Municipal de Saúde, considerando a carga horária semanal dos profissionais.

2.1.6 Pagamento irregular de Gratificação de Produtividade Fiscal a servidora da Secretaria de Saúde, em desacordo com o princípio da legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e art. 1º, §1º, da Lei n. 1727/2015

A **situação encontrada** evidenciou que a servidora Ellen Leandro Marques, ocupante do cargo de provimento efetivo de Farmacêutico e lotada na Secretaria de Saúde, recebe gratificação de produtividade fiscal em desacordo com os requisitos que embasam o pagamento de tal verba remuneratória, tendo em vista que a referida não é ocupante do cargo de provimento efetivo de fiscal de tributos, fiscal sanitaria ou fiscal de obras.

QUADRO 07 – Valores recebidos pela servidora Ellen Leandro Marques a título de Produtividade Fiscal no ano de 2019

Servidor	Mês/ 2019	Valor recebido Adicional de Produtividade
	Janeiro	-
	Fevereiro	-
	Março	-

Ellen Leandro Marques	Abril	-
	Maior	-
	Junho	-
	Julho	R\$ 1.781,35
	Agosto	R\$ 1.781,35
	Setembro	R\$ 1.781,35

Fonte: Ficha financeira da servidora e Requerimento de designação para função de fiscal sanitaria (evidências do Achado 2.1.6)

As **evidências** do presente achado foram extraídas da verificação da ficha financeira da servidora referente ao ano de 2019, do relatório fiscal do mês de agosto de 2019, constituído por um formulário de controle de produtividade, juntamente com a Portaria n. 299/2015, de 03/08/2015, que nomeou a servidora Ellen Leandro Marques para exercer o cargo de Farmacêutico, Portaria n. 144/2016, de 17/05/2016, que designou a servidora para atuar como Farmacêutica da Vigilância Sanitária, a partir de 16/05/2016, do requerimento assinado pela farmacêutica em 03/06/2019, solicitando designação para função de fiscal sanitaria, com despacho vislumbrando a possibilidade de enquadramento previsto na lei municipal n. 1534/2013, e, por último, carteira de fiscal de vigilância sanitaria municipal expedida em 22/02/2017, com validade até 31/03/2019 (evidências do Achado 2.1.6).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra disposto, inicialmente, no art. 37, *caput*, Constituição Federal, já referenciado, que dispõe sobre os princípios que devem reger a Administração Pública na consecução de seus atos, especialmente o princípio da legalidade.

O presente achado é alicerçado também no art. 1º, §1º, da Lei n. 1.727/2015, de 16 de junho de 2015, de acordo com o que segue:

Art. 1º Fica instituída a gratificação de produtividade fiscal, acréscimo pecuniário calculado sobre o vencimento básico do agente fiscal, mediante a computação de pontos conferidos as suas atribuições específicas, visando estimular o melhor desempenho de suas tarefas e procedimentos administrativos, que contribuam direta e efetivamente para a elevação da receita municipal.

§ 1º Farão jus ao referido acréscimo pecuniário **apenas os ocupantes dos cargos de provimento efetivo de fiscal de tributos, fiscal sanitaria e fiscal de obras**; (grifo nosso)

Importante anotar que a Lei Complementar n. 1140/2012, de 31 de janeiro de 2012, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos do Poder Executivo prevê em seu Anexo I do Grupo I - ANS o cargo de Farmacêutico, ocupado pela servidora em comento, no Grupo II - ANT o cargo de Fiscal Sanitarista, e no Grupo III - AOG, os cargos de Fiscal de Tributos e Fiscal de Obras.

Impende salientar ainda que a Prefeitura possui servidor investido no cargo efetivo de Fiscal Sanitarista, sendo que a norma que instituiu a gratificação em tela limita expressamente sua concessão a servidor investido no “cargo efetivo” de fiscal, enquanto a servidora indicada é ocupante do cargo de Farmacêutica.

Não foi identificada a **causa** que motivou o presente achado. O **efeito** verificado, entretanto, foi o pagamento irregular de Gratificação de Produtividade Fiscal a servidora que não é detentora de cargo de provimento efetivo de fiscal de tributos, fiscal sanitaria ou fiscal de obras¹⁰, com impacto financeiro mensal de R\$ 1.781,35 (mil setecentos e oitenta e um reais e trinta e cinco centavos).

A **conclusão** do presente achado traduz-se na realização de audiência ao gestor, por fato passível de aplicação de multa, com a necessidade de futura determinação à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo para que o pagamento de gratificação de produtividade fiscal seja efetuado somente aos detentores dos cargos de provimentos efetivo de fiscal de tributos, fiscal sanitaria ou fiscal de obras, nos moldes exatos da lei, resultando no **benefício quantificado** do correto pagamento da gratificação.

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 n. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); e

¹⁰ Servidor Jefferson Zeferino Rosa, ocupante do cargo efetivo de Fiscal Sanitarista, nomeado pela Portaria n. 450/2010, de acordo com dados do Portal Transparência. Disponível em: https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-028/con_servidoresefetivos.faces. Consulta em: 30/10/2019.

Meta 4.3.4 do Capítulo IV- Formação e Valorização do Magistério, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) n. 1730/2015

A **situação encontrada** evidencia 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 08 – Quantitativo de servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Professor Nível I, Professor Nível II e Professor Nível III e admitidos em caráter temporário (ACTs) para as funções em tela em setembro de 2019

Cargo	Quantitativo legal	Cargos vagos	Quantitativo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo	Quantitativo de servidores admitidos em caráter temporário (ACTs)
Professor – 10 horas	34	28	6	29
Professor Nível I	148	147	1	36
Professor Nível II	148	139	9	104
Professor Nível III	130	89	41	-
Professor Nível IV	20	19	1	-
Professor 40 horas	120	21	99	67
Professor Series Iniciais	5	-	5	-
Total	605	443	162 (40,71%)	236 (59,29%)

Fonte: Documentos listados nas evidências do presente achado (item 2.1.7)

As **evidências** do presente achado são encontradas na listagem referente aos cargos de provimento efetivo existentes no quadro da Prefeitura Municipal, a qual informa o seu quantitativo legal, os cargos ocupados e vagos e o quantitativo de servidores admitidos em caráter temporário, vigente em setembro de 2019 (documentos do Achado 2.1.7).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado é encontrado no Plano Nacional de Educação – PNE, Lei (Federal) n. 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) n. 1730/2015, 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 e instituído o Plano Municipal de Educação - PME, com vigência por 10 (dez) anos (2015-2025), a contar da data de publicação desta Lei, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal e no art. 8º da Lei Federal nº 13.005/2014.

[...]

ANEXO

Capítulo IV – FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

[...]

4.3.4.5 Estruturar a rede pública de educação básica, **de modo a que pelo menos 80% dos profissionais do magistério e 50% dos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo** e estejam em exercício nos estabelecimentos escolares. (Grifos nossos)

Cumprе 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.

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 Capivari de Baixo a contratação temporária é disciplinada pela Lei (municipal) n. 1087/2007, que autoriza referida contratação em seus artigos 1º e 2º:

Art. 1º. Esta Lei regulamenta os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, no Poder Executivo Municipal de Capivari de Baixo.

Art. 2º. Para os fins desta Lei considera-se necessidade temporária:

I - a admissão de pessoal para atender programas temporários decorrentes de convênios ou acordos bilaterais;

II - a substituição de servidor ocupante de cargo de carreira afastado para o exercício de mandato eletivo;

III - o suprimento imediato de pessoal ocupante de cargo de carreira afastado do exercício em razão de:

a) licença para tratamento de saúde ou pessoal, por prazo superior a 30 (trinta) dias;

b) aposentadoria;

- c) demissão;
- d) exoneração;
- e) falecimento.

IV - as atividades próprias de cargos de carreira, cujo concurso público esteja programado para ser executado no mesmo exercício, em andamento e/ou sub-júdice;

V - situações de emergência e/ou calamidade pública, em que possa haver prejuízo ou perturbação na prestação dos serviços;

VI - para suprir o aumento transitório de serviços, cujo concurso público é prescindível.

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 apresentado anteriormente, representando afronta ao princípio constitucional do concurso público, além dos princípios da impessoalidade e da eficiência.

O Supremo Tribunal Federal¹¹, 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

11 RE 658026, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-2014, Divulgado 30/10/2014, Publicado 31/10/2014

contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o 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, e do instituto da contratação temporária, através dos Prejulgados 2003 e 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)

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 n. CON-08/00526490. Relatora Auditora Sabrina Nunes Locken. Sessão de 24/08/2009) (grifo nosso)

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) n. 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 80% (oitenta por cento) dos profissionais do magistério, no mínimo, sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo. No entanto, a Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo conta atualmente com 59,29% (236) de Professores contratados temporariamente, enquanto existem 443 cargos vagos.

A Administração Pública deve planejar suas atividades, suprimindo 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.

A Secretaria de Educação apresentou a declaração justificando que 81 (oitenta e um) professores foram contratados para atender alunos “com laudos diagnósticos”, nos termos da Resolução (municipal) n. 01/2011¹². Entende-se,

¹² Define as diretrizes para o atendimento educacional especializado aos alunos com necessidades educacionais especiais no Sistema Municipal de Ensino.

contudo, que é possível traçar um quantitativo histórico que permita um planejamento para tais situações, de modo que esses alunos especiais não sejam atendidos, na sua integralidade, por professores contratados precariamente.

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.

Desse modo, impõe-se que a Administração Municipal observe fielmente a diretriz constitucional de prevalência do concurso público, com o objetivo de resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, dentre eles, os da legalidade, impessoalidade e da eficiência.

A **causa** que ensejou a existência do presente achado não pode ser identificada, todavia, o **efeito** verificado foi a burla ao instituto do concurso público, por descaracterização do excepcional interesse público e da necessidade temporária, gerando um **impacto não financeiro**, a priori.

A **conclusão** do presente achado traduz-se na realização de audiência aos gestores nominados nos itens 3.1 e 3.2 da conclusão deste relatório, por fato passível de aplicação de multa, com a necessidade de futura determinação à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo para que restrinja as contratações temporárias às hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, resultando no **benefício não quantificado** da regularização do quadro funcional do Magistério da unidade gestora, para que a contratação temporária seja a exceção, e não a regra, possibilitando a admissão de Professores de forma efetiva, em quantidade adequada para suprir a demanda permanente da função pública aqui mencionada.

Sugere-se ainda que, sem prejuízo da audiência acima mencionada, a Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo, no mesmo prazo, possa apresentar a este Tribunal de Contas plano de ações, com a identificação dos responsáveis por cada atividade, estabelecendo prazos razoáveis para o cumprimento, visando atingir a Meta 4.3.4.5 do Capítulo IV do Anexo do Plano Municipal de Educação de Capivari de Baixo, aprovado pela Lei (municipal) n. 1730/2015.

2.1.8 Admissão de servidores em caráter temporário (ACTs) para substituição de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo em licença sem vencimentos, em parte com o prazo expirado, em descumprimento ao art. 37, inciso IX, da Constituição Federal e aos Prejulgados n. 2016 e 2046 deste Tribunal de Contas

A **situação encontrada** apurou que a Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo admitiu, no exercício de 2019, 11 (onze) servidores em caráter temporário para substituição de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo em gozo de licença sem vencimentos.

No caso em tela, tais contratações realizadas pelo Município de Capivari de Baixo foram efetuadas em desrespeito à necessidade temporária de excepcional interesse público, tendo em vista que, existindo a real necessidade do serviço, a Administração não deveria ter concedido licença sem vencimentos, ou deveria ter requisitado o retorno dos servidores licenciados para que voltassem a desempenhar suas funções na unidade gestora.

Verifica-se ainda que os prazos de licença sem vencimentos não são observados, existindo servidores que se encontram em licença após o vencimento do prazo concedido no requerimento.

O quadro abaixo demonstra a situação supracitada, discriminando os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo em licença sem vencimentos e os admitidos em caráter temporário (ACTs) para as respectivas funções:

QUADRO 09 – Relação de servidores contratados temporariamente (ACTs) que estão substituindo servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo em gozo de licença sem vencimentos

Servidores contratados temporariamente	Data da contratação	Função	Lotação	Motivo da contratação
Cleuza Casturina da Silva	22/07/2019	Auxiliar de Sala	Secretaria de Educação	Licença sem vencimentos da servidora Zenair Pereira Bernardo
Cristiane Vieira Mello	04/09/2019	Auxiliar de Sala	Secretaria de Educação	Licença sem vencimentos da servidora Beatriz da Rosa Costa
Elenita Aparecida Vitorino Oliveira	13/02/2019	Técnico em Enfermagem	Secretaria de Saúde	Licença sem vencimentos do servidor Manoel Torres Constantino
Ivânia Fernandes Félix	12/07/2019	Auxiliar de Sala	Secretaria de Educação	Licença sem vencimentos da servidora Alexsandra Braga Corrêa

Josiane Rodrigues Andrade Nunes	18/02/2019	Professor	Secretaria de Educação	Licença sem vencimentos do servidor Luiz Angelo Tavares
Maria Aparecida Aguiar Julião	03/06/2019	Auxiliar de Sala	Secretaria de Educação	Licença sem vencimentos da servidora Karoline de Oliveira Constantino
Maria Aparecida Patrício	18/02/2019	Professor	Secretaria de Educação	Licença sem vencimentos da servidora Maria Aparecida Alano Machado Rufino
Marice Semprebom Bardini Menegaro	18/02/2019	Professor	Secretaria de Educação	Licença sem vencimentos da servidora Roseli Borges Militão
Mislete Gomes Firmiano	03/06/2019	Professor	Secretaria de Educação	Licença sem vencimentos da servidora Ednéia Aguiar de Jesus Hipólito
Sérgio Vinícius Pozza Borges	18/02/2019	Professor	Secretaria de Educação	Licença sem vencimentos do servidor Júlio César Silveira
Tamires Garcia da Rosa	18/02/2019	Professor	Secretaria de Educação	Licença sem vencimentos da servidora Greice Goudinho de Pieri Tavares

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

As **evidências** do presente achado foram consubstanciadas, primeiramente, na listagem dos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo da Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo em licença sem vencimentos, na listagem que traz a relação nominal dos servidores admitidos em caráter temporário no âmbito do Poder Executivo e, também, na Portarias de admissões temporárias, as quais comprovam as mencionadas contratações (evidências do Achado 2.1.8).

O **critério utilizado** para indicar a admissão irregular de servidores em caráter temporário (ACTs) para substituição de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo em licença sem vencimentos, encontra respaldo no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, que trata da contratação de servidores para atender necessidade temporária de excepcional interesse público. Observe-se a redação deste dispositivo constitucional:

Art. 37.

[...]

IX - A lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a **necessidade temporária de excepcional interesse público** (grifo nosso)

No âmbito da Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo, a Lei n. 1.087/2007 disciplina a contratação de pessoal por tempo determinado, sendo que em seu artigo 2º relaciona os casos considerados como de necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme já transcrito neste relatório.

Não obstante a previsão contida no inciso III, “a”, da referida lei, esta Corte de Contas é taxativa ao vedar a contratação em caráter temporário para substituição de servidores em licença para tratamento de interesses particulares, conforme se depreende dos Prejulgados descritos a seguir:

Prejulgado 2016

[...]

2. A cessão de servidor investido ou não em cargo declarado em lei em extinção **ou a autorização para gozo de licença para trato de assuntos particulares, por se encontrarem na seara da discricionariedade administrativa, não constituem motivos razoáveis para a contratação por tempo determinado para sua substituição, posto que evidenciam a desnecessidade do serviço. À Administração cabe requisitar o servidor, fazendo cessar os efeitos do ato de cedência ou reverter a liberação da licença [...]** (Decisão n. 4298/2009. CON-09/00480408. Prefeitura Municipal de Caçador. Rel. Cons. Salomão Ribas Júnior. Sessão de 28/10/2009) (grifo nosso)

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 inválido. 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 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. CON-10/00070406. Prefeitura Municipal de Rio dos Cedros. Rel. Cons. Luiz Roberto Herbst. Sessão de 19/05/2010) (grifo nosso)

Além disso, convém destacar o regramento local acerca da concessão de licenças sem vencimentos, disposto na Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012, de seguinte teor:

DA LICENÇA PARA TRATAMENTO DE INTERESSES PARTICULARES
(Redação acrescida pela Lei Complementar nº 1488/2012)

Art. 148 A. A critério da administração, poderá ser concedida ao servidor ocupante do cargo de provimento efetivo, licença para tratamento de interesses particulares, pelo prazo de até 06 (seis) anos, consecutivos ou alternados, renovável por igual período.

§ 1º Não se concederá a licença prevista neste artigo ao funcionário que esteja respondendo a processo disciplinar.

§ 2º Em caso de comprovado interesse público, a licença poderá ser suspensa, devendo o servidor reassumir o exercício no prazo de 60 (sessenta) dias.

§ 3º O servidor poderá, a qualquer tempo, interromper a licença, ressaltado que à Administração compete examinar a conveniência, a oportunidade e a viabilidade do pedido.

§ 4º No caso de interrupção ou suspensão, a licença poderá ser renovada até a complementação do prazo previsto neste artigo.

§ 5º A licença de que trata este artigo será concedida sem remuneração.
(Redação acrescida pela Lei Complementar nº 1488/2012)

Art. 148 B. O requerente aguardará em exercício a decisão sobre o pedido de licença, que será comunicado ao servidor no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 1488/2012)

Art. 148 C. Ao servidor público ocupante de cargo em comissão, não se concederá, nessa qualidade, licença para tratamento de interesses particulares. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 1488/2012)

Art. 148 D. Terminada a licença, o servidor reassumirá imediatamente o exercício, salvo nos casos de prorrogação ex-officio, a pedido ou de aposentadoria.

§ 1º O pedido de prorrogação será apresentado antes de findar o prazo de licença e, se indeferido, contar-se-á como licença o período compreendido entre a data do seu término e a do conhecimento oficial do despacho.

§ 2º O retorno antecipado da licença dependerá de deferimento do pedido.
(Redação acrescida pela Lei Complementar nº 1488/2012)

Depreende-se das portarias que concederam as licenças sem vencimentos que os prazos deferidos não são observados. A situação pode ser verificada, por exemplo, quanto aos servidores Arnaldo da Silva Patricio, Douglas Martins Antunes, Felipe

Martins e Edneia Aguiar de Jesus Hipolito, os quais constam na relação de servidores afastados com indicação de “prazo indeterminado”, não havendo informação quanto às providências adotadas pelo município acerca de eventual prorrogação ou retorno dos servidores.

Importante consignar que a licença sem vencimentos não é um direito subjetivo do servidor, devendo a administração municipal avaliar eventual prejuízo ao interesse público que possa advir com afastamentos dessa natureza.

Os documentos evidenciam, assim, que o município não vem observando as normas atinentes à licença sem vencimentos, procedendo, ainda, a contratações temporárias para suprir a ausência, o que demonstra a necessidade de que esses servidores sejam convocados para retornar ao desempenho das respectivas funções.

A **causa** que ensejou a existência do presente achado de auditoria não pode ser identificada, sendo identificado, todavia, o **efeito** atinente à contratação indevida de servidores para substituir ocupantes de cargo de provimento efetivo em licença sem vencimentos, situação que desvirtua o excepcional interesse público que deve nortear as contratações em caráter temporário, em afronta ao art. 37, inciso IX, da Constituição Federal e aos Prejulgados n. 2016 e 2046 deste Tribunal de Contas, gerando um **impacto não financeiro**, a priori.

A **conclusão** do presente achado traduz-se na realização de audiência ao gestor, por fato passível de aplicação de multa, com a necessidade de futura determinação à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo, para que reavalie a concessão de licença sem vencimentos a seus servidores, resultando no **benefício não quantificado** da admissão de servidores em caráter temporário tão somente para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, na forma preconizada pela Lei (municipal) n. 1.087/2007 e da concessão de licença sem vencimentos apenas quando tal afastamento não acarretar prejuízo ao regular desenvolvimento das atividades administrativas da unidade gestora.

2.1.9 Cessão de 02 servidores admitidos em caráter temporário (ACTs) para exercício de função no Corpo de Bombeiros Militar Estadual, em desacordo ao previsto no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal; no art. 1º da Lei n. 1.087/2007 e no Prejulgado 1364 deste Tribunal de Contas

A **situação encontrada** demonstra que a Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo admitiu 02 servidores em caráter temporário (ACTs), para suposta substituição de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo afastados para tratamento de interesses particulares e de saúde, sendo cedidos na mesma data para o exercício de função no Corpo de Bombeiros Militar Estadual, com ônus para os cofres públicos municipais, conforme indicado no quadro a seguir:

QUADRO 10 – Relação dos servidores admitidos em caráter temporário (ACTs) cedidos para o Corpo de Bombeiros Estadual

Servidor admitido (ACT)	Portaria admissão	Data admissão	Justificativa para admissão	Data cessão
Reginaldo Paschoal de Araújo	452	14/08/2009	Substituição do servidor Sérgio Ângelo, ocupante do cargo efetivo de motorista, em licença para tratar de interesses particulares	14/08/2009
Júlio Silvestre	522	02/10/2009	Substituição do servidor Samuel Bittencourt, ocupante do cargo efetivo de Braçal, em licença para tratamento de saúde	02/10/2009

Fonte: evidências do Achado 2.1.9

As **evidências** foram obtidas através da Relação de servidores admitidos em caráter temporário; das Portarias n. 452, de 21/08/2009, e n. 522, de 01/10/2009, as quais admitiram os servidores Reginaldo Paschoal de Araújo e Júlio Silvestre, respectivamente, para a substituição de servidores efetivos; do Convênio n. 16.962, firmado entre o Corpo de Bombeiros Militar do Estado e o Município de Capivari de Baixo; e das Folhas de Pagamento dos servidores temporários cedidos (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 norteadores da administração pública.

A Lei n. 1.087/2007, que estabelece, no âmbito do Poder Executivo do Município de Capivari de Baixo, os casos passíveis de contratação temporária, em seu art. 1º, dispõe o seguinte:

Art. 1º. Esta lei regulamenta os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, no Poder Executivo Municipal de Capivari de Baixo.

Note-se que aludido dispositivo legal é claro ao estabelecer que a contratação de pessoal estranho ao quadro efetivo da municipalidade está condicionada a alguns fatores, tais como “tempo determinado”, “necessidade temporária” e “excepcional interesse público”, além do que deverá atender à conveniência do “Poder Executivo Municipal de Capivari de Baixo.”

Ora, no caso em tela, verifica-se que a Prefeitura Municipal admitiu o servidor Júlio Silvestre por meio da Portaria n. 522/2009, de 01/10/2009, para substituição do servidor efetivo Samuel Bittencourt, que encontrava-se em licença para tratamento de saúde, bem como o servidor Reginaldo Paschoal de Araújo, por meio da Portaria n. 452/2009, de 21/08/2009, para a substituição do servidor efetivo Sérgio Ângelo, o qual estava em licença para tratamento de assuntos particulares.

Por meio do Convênio n. 16.962, firmado em 23/08/2010 entre o Corpo de Bombeiros Militar do Estado e o Município de Capivari de Baixo, os mencionados servidores ACTs foram cedidos para o exercício de funções naquela Corporação, lá permanecendo até a presente data, em flagrante desvirtuamento às justificativas que motivaram as contratações e ao excepcional interesse público que deveria nortear o instituto da admissão em caráter temporário.

A situação apurada é agravada pelo fato de que a contratação de ambos os servidores não foi precedida do devido processo seletivo (conforme apontado no item 2.1.11 deste relatório), além de que o ônus pela remuneração mensal está recaindo sobre os cofres públicos municipais, conforme estabelece a Cláusula 2.1.3 do Convênio firmado, o que se comprova pelas Folhas de Pagamento anexadas.

O gestor público, ao utilizar-se da discricionariedade administrativa, deve atentar para os princípios que regem a administração pública, sob pena de incorrer em abuso de poder. Se um servidor é contratado para o exercício de uma função temporária de excepcional interesse público, sob a égide de uma lei municipal que a regulamenta (Lei n. 1.087/2007), no caso, para substituição de servidor efetivo em licença, está intrinsecamente vinculado às exigências impostas por aquela legislação, não podendo o administrador dispor do servidor para função diversa, e muito menos cedê-lo a órgão de outra esfera de governo.

Observe-se o posicionamento doutrinário sobre o assunto:

A atividade administrativa está condicionada à prossecução de resultados de interesse público, sendo a isso que Miguel Seabra Fagundes chama de *intenção legal do ato*.

O defeito de legalidade que incide sobre este elemento é a traição daquela intenção legal, que se dá quando o agente desvia sua competência, ou seja, o poder-dever de agir de que está investido, para prosseguir outro interesse que não o público, visando a uma finalidade diferente daquela que, estando ínsita na regra de competência, deveria ser, necessariamente, a única determinante de sua ação.

Este vício, de *desvio de finalidade*, também denominado de abuso de poder ou desvio de poder [...] consiste num “afastamento do espírito da lei”. (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 193-194)

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)

Não foi identificada a **causa** que motivou o presente achado. O **efeito** verificado, todavia, foi o desvio de finalidade na contratação dos servidores em caráter temporário, tendo em vista que os mesmos foram cedidos para exercerem suas atividades em órgão estranho à estrutura da Prefeitura Municipal, com **impacto financeiro** relativo às remunerações auferidas pelos servidores.

A **conclusão** do presente achado traduz-se na realização de audiência ao responsável, nominado no item 3.1 deste relatório, por fato passível de aplicação de multa, com a necessidade de futura determinação à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo, para que restrinja a contratação de servidores em caráter temporário exclusivamente às hipóteses previstas na Lei (municipal) n. 1.087/2007, bem como regularizar a situação apontada, resultando no **benefício não quantificado** da admissão de servidores em caráter temporário exclusivamente para o atendimento à necessidade temporária de excepcional interesse público do Poder Executivo do Município de Capivari de Baixo.

2.1.10 Cessão de 3 servidores comissionados para exercício de função no Corpo de Bombeiros Militar Estadual, em desacordo ao previsto no art. 37, caput, inciso V, da Constituição Federal; Leis Complementares (municipais) n. 1439/2012 e 1844/2017 e ao Prejulgado 1364 deste Tribunal de Contas

A **situação encontrada** verifica que 3 servidores comissionados do quadro da Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo exercem suas funções junto ao Corpo de Bombeiros Militar Estadual.

QUADRO 11 – Relação dos servidores comissionados que exercem suas funções junto ao Corpo de Bombeiros Estadual

Servidor admitido (ACT)	Portaria admissão	Data admissão	Cargo comissionado
Odilon Joaquim	431/2013	14/05/2013	Chefe de Setor – CC5
Jose Araujo de Souza	433/2013	14/05/2013	Chefe de Setor – CC5
Willian Rech Guimaraes	337/2014	1º/09/2014	Chefe de Setor – CC5

Fonte: evidências do Achado 2.1.10

As **evidências** foram obtidas da verificação da Relação de Servidores Comissionados relativa ao mês de setembro de 2019, por lotação; Portarias de admissão dos servidores; certificados de controle de frequência de 2019, assinados pelo 2º Sargento do Batalhão Militar; cópia de Convênio firmado entre o Município e o Corpo de Bombeiros Militar Estadual e esclarecimentos prestados pelo setor de Recursos Humanos da unidade gestora (documentos do Achado 2.1.10).

O **critério utilizado** para o presente achado é alicerçado pelo art. 37, *caput*, e inciso V, da Constituição Federal, já amplamente mencionado, que dispõe sobre os princípios norteadores da administração pública e sobre o preenchimento de cargos em comissão, que devem se destinar apenas às atribuições de **direção, chefia e assessoramento**.

A Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012, que dispõe sobre o plano de cargos e carreiras, assim preceitua no art. 18:

Art. 18. Os cargos de provimento em comissão, nas quantidades, denominações, subsídios e vencimentos, são os constantes das leis de estruturas administrativas do **Poder Executivo, suas Autarquias e Fundações**.

§ 1º Os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração do Prefeito Municipal e dos Dirigentes de Autarquias e Fundações, observada a legislação específica de cada entidade.

§ 2º Os cargos em comissão serão preenchidos, por servidores de carreira, nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de chefia, direção e assessoramento, nas que a legislação municipal.

A Lei Complementar (municipal) n. 1844/2017, que trata da reorganização da estrutura administrativa municipal elenca os órgãos que constituem o ente municipal:

Art. 2º. A Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo para desenvolver e executar as obras e serviços de responsabilidade do Município é constituída dos seguintes órgãos diretamente subordinados ao Prefeito Municipal:

I - Órgãos de Aconselhamento:

- a) Conselho do Município, na forma do art.60, da [Lei Orgânica](#) Municipal;
- b) Conselho Municipal de Turismo, nos termos do art.143 da Lei Orgânica Municipal;
- c) Conselho Municipal de Saúde, nos termos do art. 167, II da Lei Orgânica Municipal;
- d) Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia, nos termos do art. 210 da Lei Orgânica Municipal;
- e) Conselho Municipal de Defesa do Consumidor, nos termos do art.214 da Lei Orgânica Municipal;
- f) Conselho Municipal de Defesa da Criança e do Adolescente, nos termos do art. 234 da Lei Orgânica Municipal;
- g) Conselho Municipal de Educação, nos termos do art. 235 da Lei Orgânica Municipal;
- h) Conselho Municipal de Meio-Ambiente, nos termos do art. 236 da Lei Orgânica Municipal;
- i) demais conselhos estabelecidos em leis específicas, nos termos do art. 104 da Lei Orgânica Municipal.

II - Órgãos da Administração Direta:

a) Órgãos de Assessoramento:

1. Gabinete do Prefeito;

1.1. Controladoria Interna;

1.2. Assessorias Especiais:

1.2.1. Assessoria Especial Executiva;

1.2.2. Assessoria Especial Legislativa;

1.2.3. Assessoria Especial da Habitação, nos termos do art.154 da Lei Orgânica Municipal.

1.3. Procuradoria Geral do Município - PGM;

b) Órgãos Auxiliares:

1. Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento Urbano;

2. Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Turismo;

3. Secretaria Municipal de Saúde;

4. Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família;

5. Secretaria Municipal de Indústria Comércio, Desenvolvimento Rural;

6. Secretaria Municipal de Obras, Viação, Trânsito e Meio Ambiente.

No caso em tela, verificou-se que 3 (três) servidores comissionados exercem suas funções na sede do Corpo de Bombeiros, órgão estranho à estrutura administrativa municipal, razão pela qual não se vislumbra amparo legal para a cessão de servidores municipais cujas atribuições, em tese, têm caráter de chefia, direção ou assessoramento, em claro desvio de finalidade.

Nos esclarecimentos prestados pelo setor de Recursos Humanos (documentos Achado 2.1.10) consta que os servidores indicados foram nomeados para os cargos em comissão de Chefe de Seção (à época denominado Chefe de Seção – CC8) em atendimento a Convênio firmado com o Corpo de Bombeiros. Não foram localizados, entretanto, atos de cessão ou lotação dos servidores naquele órgão.

Dentre as cláusulas do aludido Convênio consta que o Município de Capivari de Baixo colocará à disposição daquele órgão estadual “15 (quinze) servidores municipais, que voluntariamente **desejam trabalhar como bombeiros, em regime de plantão**”. Denota-se, portanto, a incompatibilidade entre a previsão estipulada e a cessão de servidores ocupantes de cargos de provimento em comissão de chefia, destinados exclusivamente a atribuições dessa natureza.

O gestor público, ao utilizar-se de sua discricionariedade administrativa, deve atentar para os princípios que regem a administração pública, sob pena de incorrer em abuso de poder. Se um servidor é nomeado para o exercício de cargo de provimento em comissão, intrinsecamente vinculado ao desempenho de suas atividades, não pode o administrador dispor dele para outra função que não seja de direção, chefia ou assessoramento, fora da estrutura do serviço público municipal.

Reporta-se às considerações registradas no achado anterior, também aplicáveis ao caso em tela, assim como ao teor do Prejulgado 1364 desta Corte de Contas, que veda a cessão de servidores comissionados.

Não foi identificada a **causa** que motivou o presente achado. O **efeito** verificado, todavia, foi o exercício de cargo comissionado em desvio de finalidade, em desvirtuamento às funções de direção, chefia ou assessoramento, tendo em vista que os servidores comissionados foram cedidos para exercerem suas atividades em órgão estadual estranho à estrutura da Prefeitura Municipal, supostamente para atender a Convênio que estipula a cessão de servidores para desempenho das funções de Bombeiro, com **impacto financeiro**, *a priori*, correspondente às remunerações auferidas pelo servidores comissionados.

O **benefício da fiscalização** consubstancia-se, inicialmente, no retorno dos servidores comissionados aos órgãos do Município aos quais são vinculados, concomitantemente à verificação das funções inerentes à finalidade do desempenho de seus cargos, ou não havendo necessidade na estrutura municipal, que sejam extintos.

2.1.11 Irregularidades na contratação de ACTs, tendo em vista o excessivo número de servidores contratados temporariamente para a função de Médico, havendo somente 1 servidor efetivo em exercício e servidores contratados em caráter temporário sem a realização de processo seletivo, em desrespeito ao art. 37, caput (princípio da impessoalidade) e incisos II e IX da Constituição Federal; às Leis (municipais) n. 1087/2007, 1303/2010 e 1510/2013; e ao Prejulgado n. 1927 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

A **situação encontrada** evidencia que a Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo possui quantidade excessiva de servidores contratados temporariamente para a função de Médico, havendo apenas um servidor efetivo em exercício no respectivo cargo em desvirtuamento da necessidade temporária de excepcional interesse público que deve nortear a contratação de servidores por tempo determinado, conforme segue:

QUADRO 12 – Quantitativo de servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Médico e admitidos em caráter temporário (ACTs) para as respectivas funções em setembro de 2019

Cargo Função	N. vagas legal	Quantitativo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo	Quantitativo de servidores admitidos em caráter temporário (ACTs)
Médico	10	1 (25%)	3 (75%)
Médico Auditor do SMA/SUS	1	0	1 (100%)
Médico – ESF	9	0	9 (100%)
Médico EMAD	-	-	1 (100%)
Médico Plantonista	-	-	13 (100%)

Fonte: Quadro de cargos efetivos e relação de servidores admitidos temporariamente (evidências do Achado 2.1.11)

Os documentos demonstram ainda que a Prefeitura contratou e/ou mantém contratados vários servidores temporários de forma direta, sem a realização de concurso público ou processo seletivo, para o exercício de diversas funções junto à Prefeitura Municipal, de acordo com que dispõe o quadro abaixo:

QUADRO 13 - Relação de servidores temporários contratados sem processo seletivo

Servidor	Data da Contratação	Função
Andre Agostinho	15/04/2014	Técnico em Enfermagem
Carlos Eduardo Meneghel de Souza	11/06/2019	Médico
Dandara Meurer Missio	10/05/2019	Médico Auditor SMA/SUS
Edmara Alves Farias	16/04/2018	Médico
Gisele da Silva	15/04/2013	Técnico em Enfermagem
Milene Marcon Ghisi	15/05/2017	Fisioterapeuta
Rafael Moreira Pegorim	02/07/2014	Médico
Tainan Ribeiro da Silva	19/07/2018	Médico
Elenita Aparecida Vitorino Oliveira	13/02/2019	Técnico em Enfermagem
Marcella Beghini Mendes Vieira	16/07/2018	Médico
Leandro de Moraes Garbossa	09/07/2019	Médico
Vania Regina Eyng Teixeira	09/01/2019	Enfermeiro
Leticia Souza	10/06/2019	Cirurgião Dentista
Victor Cesar Gava Vicenti	20/08/2019	Médico
Adriana Regina Campos de Mattos	02/01/2009	Auxiliar de Enfermagem
Marilia Cargin Reis	01/03/2017	Médico
Marcia Maria da Silva Carvalho	11/07/2019	Técnico de Enfermagem
Marisol de Valgas Domingos Bianchini	15/09/2014	Agente Comunitário de Saúde

Sandra Regina dos Santos	01/09/2014	Agente Comunitário de Saúde
Aline Candido Rodrigues	19/04/2017	Enfermeiro
Mariana Dziekanski	02/01/2018	Médico
Andreia Aparecida Henrique Rita	16/01/2009	Agente Comunitário de Saúde
Eliane Aparecida de Andrade Barreto	01/06/2011	Auxiliar de Enfermagem
Jhonny Jhasmani Santillan Carrasco	03/05/2017	Médico
Nilzete Aparecida Lino da Silva	15/04/2013	Agente Comunitário de Saúde
Tairine Cardoso Luciano	17/07/2019	Enfermeiro
Barbara Sabine Killp	10/06/2019	Médico Plantonista
Bruno Mancini Bari	01/07/2019	Médico Plantonista
Cristine da Silva Fernandes	14/02/2018	Médico Plantonista
Dyonathan Fernande Bonamigo	20/06/2018	Médico Plantonista
Felippe Fernandes Nascimento	12/08/2019	Médico Plantonista
Fernando Salles Rodrigues Greco	01/07/2018	Médico Plantonista
Gabriel Cobra Teske	01/03/2019	Médico Plantonista
Isabelle Faleiros Fernandes	06/03/2019	Médico Plantonista
Jean Vastor Barreto	01/07/2018	Médico Plantonista
Laise Ribeiro Fernandes	04/03/2019	Médico Plantonista
Patrick Correa de Araújo	01/03/2019	Médico Plantonista
Raphaela Mazon Zapelini	03/12/2018	Médico Plantonista
Rafael de Sa Fernandes	18/06/2019	Médico
Denise Wandresen	02/05/2011	Agente de Serviços Gerais
Eunice Elisabeth Valle Balbin	25/02/2019	Médico
Dorimá Vieira	02/07/2013	Psicólogo –CAPS
Geslayne dos Santos Felisberto	02/09/2014	Artesão –CAPS
Miriam da Silva Martins	29/07/2019	Enfermeiro
Sonia dos Santos Felisberto	02/05/2013	Auxiliar de Serviços Gerais –CAPS
Andrelise Mendes de Souza	04/05/2015	Fisioterapeuta
Juliana Alves	01/04/2013	Nutricionista
Miguel Bitencourt de Souza Neto	15/04/2013	Fisioterapeuta
Samira Fidelix Volpato Martins	17/01/2013	Psicólogo
Julio Silvestre	02/10/2009	Braçal
Reginaldo Paschoal de Araujo	14/08/2009	Motorista
Adilson da Silva Bitencourt	01/09/2009	Pedreiro

Fonte: Tabela fornecida pela unidade gestora e cópias dos atos admissionais (evidências do Achado 2.1.11)

As **evidências** do presente achado foram encontradas na listagem de servidores contratados temporariamente na Prefeitura Municipal e quadro de servidores efetivos (Documentos do Achado 2.1.11).

O **critério utilizado** para apontar a necessidade de realização de processo seletivo para a contratação de servidores em caráter temporário se encontra apontado no art. 37, *caput* (princípio da impessoalidade) e incisos II e IX, da Constituição Federal, já transcritos anteriormente, que trata do instituto do concurso público como alicerce para o preenchimento de cargos na administração pública.

Além disso, a Lei (municipal) n. 1087/2007, que regula os casos que permitem contratação de servidores por prazo determinado, impõe a realização de processo

seletivo para recrutamento dos colaboradores temporários no Município de Capivari de Baixo, assim dispondo:

Art. 3º. Ocorrendo quaisquer das situações previstas no art. 2º desta Lei, fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a contratar o pessoal temporário necessário ao atendimento dos serviços do Poder Executivo.

§ 1º Nas contratações temporárias deverá o Poder Executivo Municipal observar os seguintes prazos:

I - até seis meses, nos casos dos incisos V, do art. 2º;

II - até doze meses, nos casos dos incisos I, III e IV, do art. 2º;

III - enquanto perdurar o afastamento do titular do cargo, nos casos do inciso II, do art. 2º.

IV - até sessenta dias, no caso do inciso VI, do art. 2º.

§ 2º - O prazo previsto no inciso II, do Parágrafo Primeiro, deste artigo poderá ser prorrogado, nos casos previstos no inciso III, alínea "a" e inciso IV, do art. 2º desta Lei.

§ 3º - A contratação poderá ser renovada a cada exercício, caso o programa tratado no inciso I, do art. 2º desta Lei, não possa ser encerrado sem que ocorram prejuízos aos seus objetivos.

§ 4º - Além da necessidade temporária, na forma prevista no art. 2º desta Lei, deverá ser demonstrado o excepcional interesse público que justifique a contratação.

§ 5º - Poderá ainda, o Poder Executivo Municipal, contratar temporariamente e, pelo prazo determinado e improrrogável de noventa dias, pessoal para atender outras necessidades temporárias de excepcional interesse público, que se refiram à criação de novos órgãos, departamentos, secretarias, autarquias e fundações, que tenham que disponibilizar novos servidores de carreira;

§ 6º - O recrutamento de pessoal a ser contratado nos termos dos incisos II, III, IV e VI, do art. 2º desta lei, será feito mediante processo seletivo simplificado, devendo apenas ser precedido de divulgação, no órgão oficial do Poder Executivo.

Do mesmo modo, a Lei (municipal) n. 1303/2010 - que criou o Centro de Atendimento Psicossocial I – CAPS I - e a Lei (municipal) n. 1510/2013 - que autoriza o Poder Executivo a contratar médicos temporariamente para o Serviço de Pronto Atendimento 24 horas - também estabelecem expressamente a necessidade de realização de processo seletivo para as respectivas contratações:

Lei (municipal) n. 1303/2010

Art. 4. As contratações para a Equipe Técnica Multiprofissional serão efetuadas, mediante Processo Seletivo Simplificado.

§ 1º Fica proibida a contratação, nos termos desta Lei, de servidores da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de empregados ou servidores de suas subsidiárias e controladas, exceto aquelas funções permitidas pela Constituição da República.

§ 2º Sem prejuízo da nulidade do contrato, a infração do disposto no parágrafo precedente importará na responsabilidade administrativa da autoridade contratante e do contratado, inclusive respondendo solidariamente quanto à devolução dos valores pagos.

§ 3º Fica vedado aos profissionais contratados nos termos desta Lei:

I - Receber atribuições, funções ou encargos não previstos no respectivo contrato;

II - ser nomeado, designado, ainda que a título precário ou em substituição, para o exercício de cargo ou função de confiança;

§ 4º A inobservância do disposto no parágrafo precedente importará na rescisão do contrato, sem prejuízo da responsabilidade administrativa das autoridades que lhe deram causa.

Lei (municipal) n. 1510/2013

Art. 1. Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a contratar médicos temporariamente, visando a execução de serviço de pronto atendimento 24 (vinte e quatro) horas na Unidade Básica Central 24 (vinte e quatro) horas Lisa Fagundes.

[...]

Art. 3. **O recrutamento de pessoal a ser contratado nos termos desta Lei será feito mediante processo seletivo simplificado.** (grifos nossos)

Nesse sentido, embora seja permitido procedimento mais simplificado que o do concurso público para as contratações dessa natureza, a realização de certame é requisito imperioso, em observância aos princípios da legalidade e impessoalidade que devem nortear a acessibilidade aos cargos públicos, havendo expressa determinação na legislação local.

O presente achado se encontra alicerçado ainda nos Prejulgados 2003, já transcrito, e 1927 deste Tribunal de Contas:

Prejulgado 1927

[...]

3. **Para contratação do pessoal por tempo determinado a Administração deve promover o recrutamento do pessoal mediante prévio processo seletivo público, simplificado**, devidamente normatizado no âmbito da Administração e em conformidade com as disposições da lei local, através de edital ou instrumento similar que defina critérios objetivos para a seleção, e que contenha informações sobre as funções a serem preenchidas, a qualificação profissional exigida, a remuneração, o local de exercício, carga horária, prazo da contratação, prazo de validade da seleção e hipótese de sua prorrogação ou não, e outros, sujeito à ampla divulgação, garantindo prazo razoável para conhecimento e inscrição dos interessados, observada a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, bem como o limite de despesas com pessoal previsto pela LRF.

[...]

7. **A realização de processo seletivo constitui-se do meio próprio e regular para a habilitação de candidatos para contratação temporária no serviço público**, tratando-se de ato vinculado para a Administração, razão pela qual é vedada a contratação de pessoas não-inscritas ou que tiveram sua inscrição indeferida. (grifo nosso).

[...](Decisão exarada no Processo CON-07/00413340, Rel. Conselheiro Moacir Bertoli. Sessão de 18/12/2007) (grifo nosso)

No mesmo sentido, registra-se 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, § 20, 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 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 n. 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:

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. (*Direito Administrativo*. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Págs. 161-162) (grifo do autor)

A contratação por tempo determinado é modalidade que mitiga a necessidade de realização de concurso público - forma constitucional regular de provimento efetivo de cargos públicos, inciso II, art. 37, Constituição Federal, razão pela qual

latentes devem ser os requisitos constitucionais que a autorizam, nos termos do art. 37, inciso IX da Constituição Federal, quais sejam: lei vigente, necessidade temporária e excepcional interesse público, mediante a realização de processo seletivo.

Assim, o excesso de servidores admitidos temporariamente, e as contratações efetivadas de forma “direta” ferem o princípio da impessoalidade, além de estar em total desacordo com as diretrizes constitucionais e a norma municipal. Além disso, denota-se dos quadros acima que algumas contratações remontam ao ano de 2009, isto é, extrapolando os prazos legais permitidos.

Necessário registrar também que embora as Leis (municipais) n. 1303/2010 e 1510/2013 autorizem o Poder Executivo a contratar equipe para compor o Centro de Atendimento Psicossocial I- CAPS I mediante processo seletivo, além de contratação temporária de médicos para o Serviço de Pronto Atendimento 24 horas, não é razoável que tais serviços contem tão somente com profissionais contratados precariamente, tendo em vista consistirem em serviços permanentes prestados pelo município, o que desnatura a excepcionalidade e transitoriedade características da contratação por prazo determinado.

A verificação das evidências juntadas a estes autos, explanadas na descrição do presente achado, denota que a unidade gestora possui apenas um cargo efetivo de médico preenchido, contando com 27 (vinte e sete) profissionais contratos temporariamente, não obstante a existência de vagas, situação que reforça a existência de desvirtuamento da necessidade temporária de excepcional interesse público que deve alicerçar a contratação por tempo determinado na administração pública municipal.

A **causa** que ensejou a existência do presente achado de auditoria não pode ser identificada, sendo identificado, todavia, o **efeito** da burla ao princípio da impessoalidade e ao instituto do concurso público, tendo em vista a ausência de critérios objetivos, resguardados pela realização de processo seletivo, para a admissão de servidores em caráter temporário na Prefeitura Municipal, gerando um **impacto não financeiro**, a priori.

A **conclusão** do presente achado traduz-se na realização de audiência ao responsável, nominado no item 3.1 deste relatório, por fato passível de aplicação de

multa, com a necessidade de futura determinação à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo para que se abstenha em realizar contratação temporária de servidor sem a realização de processo seletivo adequado, resultando no **benefício não quantificado** da seleção de profissionais capacitados para o desempenho de funções temporárias na unidade gestora, adstrita à quantidade mínima necessária e vinculada à necessidade de excepcional interesse público.

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

A **situação encontrada** pela auditoria *in loco* apontou que os servidores Maria Regina de Lima Aguiar e Carlos Roberto Salvador, ambos ocupantes de cargo de provimento efetivo de Agente Administrativo, estão cedidos à Justiça Eleitoral de Capivari de Baixo desde o ano de 2003 e 2017, respectivamente, de forma ininterrupta. A cessão de ambos os servidores, inicialmente, sem prazo definido e a permanência da servidora à disposição daquele órgão ultrapassados mais de quinze anos, que abrangem, inclusive, os anos não eleitorais, afastam o necessário caráter de excepcionalidade da medida.

As **evidências** que alicerçam o presente achado são encontradas no quadro de servidores cedidos pela Prefeitura Municipal, nas Portarias de designação expedidas pela Prefeitura Municipal e Ofícios oriundos do Juízo Eleitoral, juntados aos documentos do Achado 2.1.12.

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra disposto, primeiramente, no art. 37, *caput*, Constituição Federal, já mencionado, que dispõe sobre os princípios que devem reger a Administração Pública na consecução de seus atos, mormente os princípios da legalidade e impessoalidade.

A Lei n. 6.999/1982, que disciplina a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral, estabelece os respectivos prazos, conforme se extrai dos seguintes excertos:

Art. 2º - As requisições para os Cartórios Eleitorais deverão recair em

servidor lotado na área de jurisdição do respectivo Juízo Eleitoral, salvo em casos especiais, a critério do Tribunal Superior Eleitoral.

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

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

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

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

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

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

Da leitura dos dispositivos transcritos, verifica-se a possibilidade de requisição por parte da Justiça Eleitoral de 1 (um) servidor pelo prazo de um ano, admitindo-se prorrogação. Outrossim, autoriza o aludido art. 3º, em caso de *acúmulo ocasional* de serviço, a requisição de outros servidores, com prazo máximo e improrrogável de 6 meses.

No caso em tela, não há como cancelar a cessão dos dois servidores tal qual efetivada, de forma ininterrupta. Embora no caso do servidor Carlos Roberto Salvado a requisição tenha sido amparada no acréscimo de serviço decorrente dos trabalhos de cadastramento biométrico de eleitores, denota-se que não houve a delimitação da cessão pelo período dos aludidos trabalhos.

Ainda que os dispositivos normativos que regulam a matéria não vedem expressamente a realização de mais de uma prorrogação, 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 o qual o servidor prestou concurso público.

Convém ressaltar que o ato administrativo que formaliza a cessão do servidor a outro órgão, no caso, à Justiça Eleitoral, deve conter as especificações requeridas na requisição, evidenciando, entre outros requisitos, as razões pelas quais estão

sendo cedidos, especialmente quando extrapolado o limite legal de 1 (um) servidor, situação em que deve haver um acúmulo extraordinário de tarefas, razão pela qual o legislador restringiu o período de cessão para 6 (seis) meses, exigindo ainda o lapso de pelo menos 1 (um) ano para uma nova requisição, formalidades não observadas no caso em tela.

Ademais, têm-se como critério os entendimentos desta Corte de Contas acerca dos requisitos indispensáveis à cessão de servidores para a Justiça Eleitoral, conforme Prejulgados 1009, 1056 e 1364, dos quais destaca-se o caráter excepcional que deve nortear a medida, devendo recair apenas nos períodos eleitorais:

Prejulgado 1009

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.

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. (...) (grifo nosso) (Processo CON-01/00120016. Câmara Municipal de Otacílio Costa. Relator Conselheiro Antero Nercolini. Sessão de 16/07/2001.)

Prejulgado 1056

[...]

5. Os Juízes podem promover a requisição de servidores municipais para atuar em cartórios judiciais somente **quando se destinar à prestação de serviço em cartório eleitoral durante o período eleitoral, desde que observadas as hipóteses e parâmetros legais (art. 365 do Código Eleitoral e Lei Federal nº 6.999/82)**. As requisições para os Cartórios Eleitorais deverão recair em servidor lotado na área de jurisdição do respectivo Juízo Eleitoral, situação em que o Município fica obrigado a ceder servidor efetivo ao Cartório Eleitoral da Comarca cuja área de jurisdição esteja incluso, com o ônus para o Município, em obediência à Lei Federal nº 6.999/82 e ao Código Eleitoral (Lei Federal nº 4737/65).

(...) (grifo nosso)

(Processo CON- 01/01590296. Prefeitura Municipal de São João do Itaperiú. Relator Auditor Altair Debona Castelan. Sessão de 17/12/2001).

Prejulgado 1364

[...]

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

jurisdição esteja incluso, **com o ônus para Município se houver autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do respectivo Município, em observância ao estabelecido no art. 62 da Lei Complementar nº 101/2000.**

(...) (grifo nosso)

(Processo CON- 01/03400923. Câmara Municipal de Capinzal. Otávio Gilson dos Santos. Sessão 05/05/2003)

Desta forma, entende-se que o caráter de excepcionalidade do instituto, neste caso específico, o acúmulo de serviço verificado em anos eleitorais, não se coaduna com a cessão de servidores de forma ininterrupta perpetrada pela unidade gestora evidenciada, sobretudo, pela disposição de servidora desde o ano de 2003.

Não foi possível identificar a **causa** que ensejou a existência do presente achado de auditoria, sendo identificado como **efeito** a disposição de servidores de forma permanente, em desrespeito aos prazos fixados em lei, recaindo também em anos não eleitorais, afastando o caráter de excepcionalidade e impessoalidade que devem permear as cessões em tela, repercutindo no desempenho contínuo de funções em órgão diverso do que foram originalmente admitidos no serviço público, além do prejuízo ao erário municipal, tendo em vista o ônus assumido pela unidade gestora, gerando um **impacto financeiro não quantificável**, *a priori*.

A **conclusão** do presente achado traduz-se na realização de audiência ao responsável, nominado no item 3.1 deste relatório, por fato passível de aplicação de multa, com a necessidade de futura determinação à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo para que regularize as referidas cessões, respeitando os ditames legais.

2.1.13 Pagamento irregular de gratificação a servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo que estão cedidos a órgão estranho à estrutura da Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo, em desacordo aos princípios que regem a administração pública, previstos no art. 37, caput da Constituição Federal e ao previsto no art. 80 Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos do Município de Capivari de Baixo

A **situação encontrada** verificou que os servidores Carlos Roberto Salvador e Maria Regina de Lima Aguiar, ocupantes do cargo de provimento efetivo de Agente

Administrativo, foram cedidos pela Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo para o desempenho de atividades junto à Justiça Eleitoral, objeto do achado anterior, sendo a eles atribuída, de acordo com o disposto na Lei (municipal) n. 1171/2008, "Gratificação de Auxiliar Eleitoral aos servidores à disposição da Justiça Eleitoral", nos seguintes termos:

Art. 1º. Fica criada a Gratificação de Auxiliar Eleitoral, destinada aos servidores municipais lotados em caráter permanente, colocados à disposição da Justiça Eleitoral para o exercício de funções junto aos Juízos Eleitorais da Comarca de Capivari de Baixo, mediante Portaria do Chefe do Poder Executivo.

Parágrafo Único - Entende-se por servidor lotado em caráter permanente:

- I - Servidores celetistas concursados;
- II - Servidores celetistas não concursados, mas contratados anteriormente à Promulgação da Constituição Federal /88, considerados regulares;
- III - Servidores Estatutários efetivos.

Art. 2º. É fixado em R\$ 500,00 (quinhentos reais) o valor mensal da Gratificação de Auxiliar Eleitoral, valor que será reajustado no mesmo percentual e na mesma data do reajuste geral dos vencimentos dos servidores municipais.

Art. 3º. A Gratificação não se incorpora definitivamente em nenhuma hipótese à remuneração do servidor, nem será computada ou acumulada para fins de concessão de acréscimos ulteriores, sendo devida exclusivamente durante o tempo de exercício junto aos Juízos Eleitorais.

Art. 4º. Para efeito do Abono Pecuniário de Férias e 13º Salário, cada beneficiário faz jus à média dos valores mensalmente recebidos no ano de referência. (grifos nossos)

Não obstante a existência de lei municipal específica, verifica-se que a citada verba tem por fato gerador o desempenho de atividades de interesse exclusivo do órgão cessionário, sendo caracterizada como despesa estranha à competência do Poder Executivo de Capivari de Baixo, o qual assumiu o ônus pelo seu pagamento mensal.

As **evidências** do presente achado se encontram na relação de servidores cedidos pela Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo a outros órgãos e nas fichas financeiras dos servidores Carlos Roberto Salvador e Maria Regina de Lima Aguiar relativas aos meses de janeiro a setembro de 2019 (documentos do Achado 2.1.13).

O **critério utilizado** como base para o achado encontra-se disposto, primeiramente, nos princípios que regem a Administração Pública, especialmente os princípios da legalidade e da impessoalidade.

A Lei Complementar n. 1439/2012, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos do Município de Capivari de Baixo, em seu art. 80, dispõe acerca das gratificações que poderão ser concedidas aos servidores municipais:

Art. 80. Aos servidores poderão ser concedidas as seguintes gratificações e adicionais:

- I - gratificação natalina;
- II - gratificação de representação;
- III - gratificação de atividade em comissão de sindicância e processo administrativo;
- IV - gratificação pelo desempenho na comissão de avaliação de servidor em estágio probatório;
- V - gratificação pelo desempenho na comissão permanente de avaliação funcional;
- VI - gratificação de atividade na junta médica oficial do município;
- VII - gratificação por desempenho de função adicional à lotação; (Redação dada pela Lei Complementar nº [1838/2017](#)) (Vide Lei nº [1839/2017](#))
- VIII - gratificação por produtividade;
- IX - adicional de insalubridade e de periculosidade;
- X - adicional pela prestação de serviço extraordinário;
- XI - adicional de férias;
- XII - adicional pelo trabalho noturno;
- XIII - adicional por tempo de serviço à razão de 15% (quinze por cento), 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento), ao funcionário que completar quinze, vinte e vinte e cinco anos de serviço público, respectivamente, os quais serão calculados sobre os vencimentos do cargo.
- XIV - gratificação de função de confiança. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº [1838/2017](#))

Dentre as gratificações previstas, não se encontra nenhuma que abarque a “Gratificação Eleitoral” criada em 2008 no município. Ainda que tenha sido criada por lei anterior ao Estatuto em vigor, entende-se não ser legítima a sua concessão, assim como reforça-se que as cessões de servidores municipais à Justiça Eleitoral são realizadas no interesse daquele órgão, carecendo de legitimidade tal acréscimo de despesa aos cofres municipais.

Não foi possível identificar a **causa** que ensejou o presente achado, sendo identificado como **efeito** o pagamento de gratificação especial a servidores municipais que se encontram cedidos à Justiça Eleitoral, em desrespeito aos princípios da legalidade e impessoalidade que norteiam a criação de verbas remuneratórias a servidores públicos, além da ausência de interesse do Município na criação da aludida gratificação, destinada a servidores cedidos em benefício do órgão cessionário, tendo em vista o ônus assumido pela unidade gestora, gerando

um **impacto financeiro**, *a priori*, correspondente aos valores relativos à gratificação auferidos pelos servidores.

A **conclusão** do presente achado traduz-se na realização de audiência ao responsável, nominado no item 3.1 deste relatório, por fato passível de aplicação de multa, com a necessidade de futura determinação à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo para que adote providências com vistas à revogação da lei que criou a gratificação.

2.2. Outras questões auditadas

De acordo com a análise feita pela equipe de Auditoria *in loco*, verificou-se a existência de determinações judiciais (liminares) que impuseram à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo o pagamento de complementação de aposentadoria¹³ a servidores inativos, as quais foram revertidas junto ao Judiciário no mês de julho de 2019. Constatou-se que no período de janeiro a junho de 2019 foram efetuados os respectivos pagamentos aos servidores inativos Yara Faraco Zin, Jucelia Felix Meier, Maria Albertina dos Santos Padilha e Lenir Willemann, de acordo com as decisões judiciais proferidas¹⁴. No entanto, constatou-se que não houve remessa dos atos de complementação de aposentadoria dos aludidos servidores, conforme preceitua o art. 1º da Instrução Normativa n. TC-11/2011 desta Corte de Contas, que trata da remessa, por meio eletrônico, de informações e documentos necessários ao exame da legalidade de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma, transferência para a reserva e pensão ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, conforme segue:

Art. 1º As unidades jurisdicionadas devem remeter ao Tribunal de Contas, por meio eletrônico, as informações e documentos referentes aos atos de concessão de aposentadoria, pensão, reforma e transferência para a reserva remunerada, decorrentes do regime próprio de previdência dos servidores públicos, relacionados nos Anexos I e II desta Instrução Normativa.

[...]

§ 5º As unidades jurisdicionadas devem remeter ao Tribunal de Contas os atos de concessão de complementação de aposentadoria ou pensão ao valor percebido do Regime Geral da Previdência Social, pagos pelo tesouro

13 O Município de Capivari de Baixo não possui Regime de Previdência Próprio.

14 Processos 03005825520158240163 e 03008931220168240163 (TJ/SC)

municipal, aplicando-se, no que couber, as disposições desta Instrução Normativa e dos seus Anexos I, II, VIII e IX. (Parágrafo incluído pela Instrução Normativa N.TC-023/2016 – DOTC-e de 20.04.2016)

Embora as verbas tenham sido concedidas em caráter não definitivo na esfera judicial, cujos pagamentos já cessaram em decorrência da reversão daquelas decisões, entende-se relevante recomendar à Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo que em eventual situação análoga, proceda à remessa dos documentos pertinentes para conhecimento desta Corte de Contas.

Por fim, não obstante os achados identificados no procedimento de auditoria, reputa-se conveniente registrar que o Município de Capivari de Baixo passou por reforma administrativa no ano de 2017, com a extinção de número significativo de cargos de provimento em comissão e reestruturação das Secretarias Municipais, verificando-se redução dos gastos de pessoal, que no 3º Quadrimestre de 2016 estava com percentual da RCL de 56,28% e nos anos de 2017 a 2019, correspondem, respectivamente, a 49,90%, 49,94% e 50,58%, de acordo com os dados disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal de Contas de Santa Catarina¹⁵.

3. CONCLUSÃO

A Auditoria *in loco* na Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo permitiu identificar irregularidades (achados de auditoria) referentes às questões de auditoria constantes da Introdução do presente relatório, conforme se verifica nos itens 2.1.1 a 2.1.13 acima apontados.

No que tange ao objetivo geral da Auditoria *in loco*, cabe afirmar que a referida fiscalização conseguiu, dentro do limite temporal estipulado para a execução na unidade gestora, traçar uma visão geral do funcionamento da referida Prefeitura Municipal na área de gestão de pessoas, apontando as restrições que poderão ser devidamente corrigidas em tempo oportuno, de acordo com as deliberações a serem exaradas pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas, embasadas nas ponderações

¹⁵ Disponível em: http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php?idmenu=municipio&menu=limite-lrf-despesa-com-pessoal&nu_ano=2019SFI&id=420395&id_modalidade=0. Consulta em: 29/10/2019.

feitas pelo Corpo Técnico desta Diretoria de Atos de Pessoal na instrução do presente processo.

De tal modo, considerando os fatos apresentados neste relatório, e com fundamento na auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo, entende-se que o Sr. Relator possa conhecer do presente relatório, sugerindo-se que tome as seguintes providências:

3.1. Determinar à SEG/DICM que promova **AUDIÊNCIA** do Sr. Nivaldo de Sousa, **Prefeito Municipal de Capivari de Baixo desde 1º/01/2017 até a data da auditoria (14/10/2019)**, CPF n. 377.691.629-04, nos termos do art. 29, § 1º c/c art. 35 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, para que apresente justificativas a este Tribunal de Contas, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, **no prazo de 30 (trinta) dias**, a contar do recebimento desta, relativamente às irregularidades abaixo especificadas, tendo em vista as atribuições a ele estabelecidas pelo art. 50, incisos II, IV, VI, VIII, X, XI, XXVI da Lei Orgânica do Município de Capivari de Baixo¹⁶:

3.1.1 Permitir o pagamento de gratificação de representação a servidores comissionados da Prefeitura Municipal, propiciando o pagamento de gratificação a servidores comissionados cujos critérios para concessão não estão objetivamente fixados em lei, em desvirtuamento aos princípios da legalidade e impessoalidade, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, ao disposto no art. 87 da Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012, art. 25, §1º da Lei (municipal) n. 667/2001

¹⁶ Art. 50. Ao Prefeito compete, privativamente:

[...]

II - exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;

[...]

IV - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

[...]

VI - vetar, de todo ou em parte, projetos de lei, na forma prevista nesta Lei Orgânica;

[...]

VIII - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

[...]

X - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;

XI - prover e extinguir os cargos públicos do Executivo Municipal, na forma da Lei, e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

[...]

XXVI - exercer outras atribuições previstas nesta Lei Orgânica.

e art. 68, §1º da Lei Complementar (municipal) n. 1844/2017 (item 2.1.1 deste relatório);

3.1.2 Permitir o pagamento de gratificação por desempenho de função adicional à lotação a servidores efetivos da Prefeitura Municipal, propiciando o pagamento de gratificação a servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo cujos critérios para concessão não estão objetivamente fixados em lei, em desvirtuamento aos princípios da legalidade e impessoalidade, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, art. 92 da Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012 e Lei (municipal) n. 1839/2017 (item 2.1.2 deste relatório);

3.1.3 Permitir o pagamento de horas extras de forma habitual e acima dos limites legais, propiciando o pagamento excessivo e generalizado de adicional de horas extras, em desvirtuamento da excepcionalidade que deve permear a realização de serviço extraordinário, em desacordo com o disposto nos arts. 101 e seguintes da Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012 e Prejulgados 277, 1299, 1742 e 2101 do TCE/SC (item 2.1.3 deste relatório);

3.1.4 Permitir que os Procuradores Municipais, assim como parte dos servidores ocupantes dos cargos de provimento em comissão da Prefeitura Municipal, não registrem sua frequência diária, propiciando o possível não cumprimento da jornada de trabalho por servidores municipais da unidade gestora, em desacordo aos princípios da legalidade e impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 63 da Lei (federal) n. 4320/1964; Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012 e Prejulgado 2101 do TCE/SC (item 2.1.4 deste relatório);

3.1.5 Permitir o pagamento irregular de Adicional de Produtividade à servidora contratada para exercer a função de Psicóloga na Secretaria de Saúde do Município de Capivari de Baixo, com carga horária de 30 horas semanais, propiciando o pagamento irregular de Adicional de Produtividade à servidora contratada para exercer a função de Psicóloga na Secretaria de Saúde do Município de Capivari de Baixo, com carga horária de 30 horas semanais, em desacordo aos arts. 1º e 2º da Lei (municipal) n. 1012/2005, e art. 1º do Decreto (municipal) n. 990/2019 (item 2.1.5 deste relatório);

3.1.6 Pagamento irregular de Gratificação de Produtividade Fiscal a servidora da Secretaria de Saúde, propiciando o pagamento irregular de Gratificação de Produtividade Fiscal a servidora que não é detentora de cargo de provimento efetivo de fiscal de tributos, fiscal sanitarista ou fiscal de obras, em desacordo com o princípio da legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e art. 1º, §1º, da Lei (municipal) n. 1727/2015 (item 2.1.6 deste relatório);

3.1.7 Manter e contratar irregularmente 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 n. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE); e Meta 4.3.4 do Capítulo IV- Formação e Valorização do Magistério, do Plano Municipal de Educação – PME, aprovado pela Lei (municipal) n. 1730/2015 (item 2.1.7 deste relatório);

3.1.8 Manter e contratar irregularmente servidores em caráter temporário (ACTs) para substituição de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo em licença sem vencimentos, propiciando a contratação indevida de servidores para substituir ocupantes de cargo de provimento efetivo em licença sem vencimentos, (parte com prazo expirado), situação que desvirtua o excepcional interesse público que deve nortear as contratações em caráter temporário, em descumprimento ao art. 37, inciso IX, da Constituição Federal e aos Prejulgados n. 2016 e 2046 deste Tribunal de Contas (item 2.1.8 deste relatório);

3.1.9 Manter a cessão de 02 servidores admitidos em caráter temporário (ACTs) para exercício de função no Corpo de Bombeiros Militar Estadual, 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, em desacordo ao previsto no art. 37, inciso IX, da Constituição Federal; no art. 1º da Lei n. 1.087/2007 e no Prejulgado 1364 deste Tribunal de Contas (item 2.1.9 deste relatório);

3.1.10 Ceder e/ou permitir que três servidores comissionados exerçam funções no Corpo de Bombeiros Militar Estadual, propiciando o exercício de cargos

comissionados em desvio de finalidade, em desvirtuamento às funções de direção, chefia ou assessoramento, tendo em vista que os servidores foram cedidos para atender a Convênio que estipula a cessão de servidores para desempenho das funções de Bombeiro, em desacordo ao previsto no art. 37, *caput*, inciso V, da Constituição Federal; Leis Complementares (municipais) n. 1439/2012 e 1844/2017 e ao Prejulgado 1364 deste Tribunal de Contas (item 2.1.10 deste relatório);

3.1.11 Manter e contratar irregularmente servidores em caráter temporário, tendo em vista o excessivo número de servidores contratados temporariamente para a função de Médico, e servidores contratados em caráter temporário sem a realização de processo seletivo, propiciando burla ao princípio da impessoalidade e ao instituto do concurso público, além de desvirtuamento do caráter excepcional que deve orientar as contratações temporárias, em desrespeito ao art. 37, *caput* (princípio da impessoalidade) e incisos II e IX da Constituição Federal; às Leis (municipais) n. 1087/2007, 1303/2010 e 1510/2013; e ao Prejulgado n. 1927 deste Tribunal de Contas (item 2.1.11 deste relatório);

3.1.12 Permitir e manter cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo à Justiça Eleitoral, de forma ininterrupta, propiciando disposição de servidores de forma permanente, em desrespeito aos prazos fixados em lei, recaindo também em anos não eleitorais, afastando o caráter de excepcionalidade e impessoalidade que devem permear as cessões em tela, repercutindo no desempenho contínuo de funções em órgão diverso do que foram originalmente admitidos no serviço público, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; arts. 2º e 3º da Lei Federal n. 6.999/1982 e Prejulgados 1009, 1056 e 1364 deste Tribunal de Contas (item 2.1.12 deste relatório);

3.1.13 Permitir o pagamento irregular de “gratificação de auxiliar eleitoral” a servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo que estão cedidos a órgão estranho à estrutura da Prefeitura Municipal, propiciando o pagamento de gratificação especial a servidores municipais que se encontram cedidos à Justiça Eleitoral, ausente interesse do Município na criação da aludida gratificação, destinada a servidores cedidos em benefício do órgão cessionário, em desacordo aos princípios da legalidade e impessoalidade previstos no art. 37, *caput* da

Constituição Federal e ao previsto no art. 80 Lei Complementar (municipal) n. 1439/2012 (item 2.1.13 deste relatório).

3.2. Determinar à SEG/DICM que promova **AUDIÊNCIA** da Sra. **Yara Faraco Zin, Secretária Municipal de Educação desde 1º/01/2017 até a data da auditoria (14/10/2019)**, CPF n. 550.741.039-91, nos termos do art. 29, § 1º c/c art. 35 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, para que apresente justificativas a este Tribunal de Contas, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, **no prazo de 30 (trinta) dias**, a contar do recebimento desta, relativamente à irregularidade constante **no item 3.1.7** desta conclusão, tendo em vista as atribuições a ela estabelecidas pelos art. 42, art. 50, inciso II e art. 57, incisos I a V, da Lei Orgânica do Município de Capivari de Baixo¹⁷;

3.3. Sem prejuízo da audiência acima mencionada, a Prefeitura Municipal de Capivari de Baixo, no mesmo prazo, poderá apresentar a este Tribunal de Contas plano de ações, com a identificação dos responsáveis por cada atividade, estabelecendo prazos razoáveis para o cumprimento, visando atingir a Meta 4.3.4.5 do Capítulo IV do Anexo do Plano Municipal de Educação de Capivari de Baixo, aprovado pela Lei (municipal) n. 1730/2015.

É o Relatório.

Diretoria de Atos de Pessoal, em 29 de outubro de 2019.

¹⁷ Lei Orgânica Municipal.

Art. 42. O Poder Executivo é exercido pelo Prefeito, auxiliado pelos Secretários.

[...]

Art. 50. Ao Prefeito compete, privativamente:

I - nomear e exonerar os Secretários Municipais;

II - exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;

[...]

Art. 57. Compete ao Secretário Municipal, além de outras atribuições estabelecidas nesta Lei Orgânica e nas leis:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração municipal, na área de sua competência;

II - referendar os atos e decretos assinados pelo Prefeito, quando pertinentes a sua área de competência;

III - apresentar, ao Prefeito, relatório anual dos serviços realizados na Secretaria;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Prefeito;

V - Expedir instruções para a execução das leis e regulamentos.

ALEXANDRE PEREIRA BASTOS
Auditor Fiscal de Controle Externo

ALINE MOMM
Auditora Fiscal de Controle Externo
(Coordenadora da auditoria)

GYANE CARPES BERTELLI
Auditora Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RAPHAEL PÉRICO DUTRA
Auditor Fiscal de Controle Externo
Chefe de Divisão

FERNANDA ESMERIO TRINDADE MOTTA
Auditora Fiscal de Controle Externo
Coordenadora de Controle

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Sr. Relator Luiz Roberto Herbst.

ANA PAULA MACHADO DA COSTA
Diretora da DAP