

PROCESSO Nº:	RLA-16/00300801
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Joaçaba
RESPONSÁVEIS:	Celso Felipe Bordin, Elisabeth Maria Zanela Sartori, Marilde Terezinha Bittencourt e Rafael Laske
ASSUNTO:	Auditoria in loco relativa a remuneração/proventos, cargos de provimento efetivo, comissionados, cessão de servidores, contratação por tempo determinado, controle de frequência, parecer do controle interno e reavaliação das aposentadorias por invalidez.
RELATÓRIO E VOTO:	GAC/JNA – 063/2019

Auditoria. Atos de Pessoal. ACT. Frequência. Serviço Extraordinário. Irregularidades constatadas. Assinar Prazo.

Identificada a permanência de irregularidades relativas à remuneração de horas extras, contratação por tempo determinado e controle de frequência, a assinatura de prazo, para a devida regularização, é medida que se impõe.

1- INTRODUÇÃO

Tratam os autos de Auditoria *in loco* realizada na Prefeitura Municipal de Joaçaba, tendo por objetivo verificar a legalidade dos atos de pessoal ocorridos a partir do exercício de 2016, relativos à remuneração/proventos, cargos de provimento efetivo, comissionados, cessão de servidores, contratação por tempo determinado, controle de frequência, parecer do controle interno sobre as admissões e reavaliação das aposentadorias por invalidez, de acordo com as disposições normativas relativas à matéria.

Após o devido trâmite regimental¹, com abertura de prazo para manifestação dos responsáveis, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DAP confeccionou seu derradeiro relatório (DAP/012/2018, de fls. 293-308v), por meio do qual sugeriu considerar irregulares os atos adiante elencados, a aplicação de multas aos responsáveis, bem como a determinação de prazo à unidade gestora para a adoção de providências diversas:

¹ Relatório de instrução nº DAP/2707/2016, Despacho do Relator de fls. 144, determinando a audiência dos responsáveis e exercício do contraditório realizado às fls. 155 a 180.

4.1. CONHECER do Relatório de Auditoria n. 012/2018, realizada na Prefeitura Municipal de Joaçaba, com o intuito de verificar a legalidade dos atos de pessoal relativos a remuneração/proventos, cargos de provimento efetivo, comissionados, cessão de servidores, contratação por tempo determinado, controle de frequência, parecer do controle interno sobre as admissões e reavaliação das aposentadorias por invalidez, ocorridos no período de 01/01/2016 a 20/05/2016.

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

4.2.1. o expressivo número de servidores admitidos temporariamente para a função de Professor e a contratação temporária para substituir servidor em licença para tratamento de interesse particular, em desrespeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e ao art. 2º, § 1º da Lei 1939/1993 e Prejulgados 2016 e 2046 do TCE-SC (item 2.1 do Relatório Reinstrução DAP);

4.2.2. a existência de servidores admitidos em caráter temporário (ACTs) com o prazo de contratação legal expirado, em desacordo ao previsto no art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal; art. 2º, § 2º da Lei n. 1939/1993 e arts. 2º e 3º da Lei Complementar n. 97/2005 (item 2.2 do Relatório Reinstrução DAP);

4.2.3. a ausência de controle de frequência dos servidores comissionados, em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, e art. 63, caput da Lei Federal n. 4.320/1964 (item 2.3 do Relatório Reinstrução DAP);

4.2.4. o pagamento de Adicional de Horas Extras a servidores sem a comprovação de que os referidos tenham efetuado tal serviço extraordinário, em desacordo ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, arts. 59 e 60 da Lei Complementar n. 76/2003 e art. 63 da Lei Federal n. 4.320/1964 (item 2.4 do Relatório Reinstrução DAP);

[...]

O Representante do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas emitiu o Parecer n. MPC/DRR/66361/2019 (fls. 310 a 325), acompanhando parcialmente o posicionamento exarado pela Instrução, apontando sua discordância nos seguintes pontos:

1. em relação à irregularidade descrita no item 2.5, seja aplicada multa, nos termos do art. 70, II, da LC Estadual nº 202/2000, em face do Sr. Rafael Laske, Prefeito Municipal de Joaçaba;





2. em relação à irregularidade descrita no item 2.6:

2.1. seja aplicada multa, nos termos do art. 70, II, da LC Estadual nº 202/2000, em face da Sra. Elisabeth Maria Zanela Sartori, então Presidente do IMPRES, por conta da omissão legal verificada e comprovada;

2.2. seja formulada determinação ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Joaçaba - IMPRES para que realize as reavaliações dos aposentados por invalidez, de forma periódica, nos termos previstos no artigo 40, § 1º, I, da Constituição Federal, art. 25 da Lei Complementar nº 76/2003, art. 51 da Lei Complementar nº 99/2005 e art. 56, § 1º, IV da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009;

2.3. seja formulada determinação ao Município de Joaçaba, enquanto autoridade legiferante na matéria, para que exerça o seu dever de fiscalização, em face do IMPRES, quanto à satisfação das normas citadas acima.

Este é o breve Relatório.

2 - DISCUSSÃO

Conforme exposto, o presente processo se originou de auditoria realizada no Município de Joaçaba entre os dias 16 e 20 de maio de 2016, com o objetivo de verificar, por meio documental e de entrevistas, a regularidade dos atos relacionados à remuneração/proventos, cargos de provimento efetivo, comissionados, cessão de servidores, contratação por tempo determinado, controle de frequência, parecer do controle interno sobre as admissões e reavaliação das aposentadorias por invalidez, ocorridos a partir do exercício de 2016.

Analisando o feito, acolho em grande parte as conclusões da diretoria técnica no que concerne às restrições que remanesceram após a instrução processual, razão pela qual teço breves comentários a respeito de cada uma delas.

A primeira diz respeito ao **expressivo número de servidores admitidos temporariamente para a função de Professor e a contratação**

temporária para substituição de servidor em licença para tratamento de interesse particular. Sobre essa situação, observei que, de um total de 321 servidores exercendo a função de Professor, 33,02% eram contratados temporariamente, perfazendo um total de 106 ACTs em exercício na função em tela.

Conforme consta nos autos, a contratação de ACTs na Unidade Gestora não estaria atrelada a casos excepcionais ou relacionada à substituição de professores afastados por disposição legal, mas seria utilizada para preencher necessidades permanentes no Sistema de Ensino do Município.

Identificou-se, no caso, a existência de 44 professores contratados para vagas não vinculadas a servidores licenciados, em desvirtuamento da excepcionalidade que deve permear a admissão em caráter temporário de servidores na Administração Pública.

No entanto, é preciso registrar que, durante a instrução, foram efetivados 43 professores temporários, reduzindo a quase 50% do quantitativo se comparado ao número originariamente encontrado, o que, a meu ver, mitigou a ofensa ao princípio da primazia do concurso público e às diretrizes do Plano Nacional de Educação.

Assim, entendo que a presente irregularidade teve seu percentual reduzido, demonstrando zelo e interesse do Administrador em corrigir as falhas detectadas. Concluo, portanto, ser mais pertinente a efetivação de determinação à Unidade Gestora para a correção do achado, em vez do sancionamento com aplicação de multa.

No que se refere à **existência de servidores admitidos em caráter temporário com o prazo de contratação legal expirado**, evidenciou-se, inicialmente, que 9 servidores temporários exerciam suas funções na Prefeitura Municipal de Joaçaba além do prazo permitido pelas disposições legais concernentes às contratações temporárias no Município.

Durante a instrução, a DAP também atestou a diminuição da extensão do apontamento, sugerindo a manutenção da irregularidade relativa a 6 contratações temporárias para o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU.

Considerando, assim, a melhora da situação inicialmente apurada, entendo mais eficaz a efetivação de determinação à Unidade Gestora para a correção da falha, em vez de aplicação de multa aos Responsáveis.

Outra restrição apontada se refere à **ausência de controle de frequência dos servidores comissionados**. Tal achado foi confirmado por intermédio da declaração de fl. 08, na qual a Gerente de Recursos Humanos afirma que tais servidores realmente não possuíam registro de sua jornada diária de trabalho.

Após a análise dos esclarecimentos e razões de defesa, o Órgão Técnico e o Ministério Público se manifestaram pela manutenção da irregularidade. O posicionamento adotado tem por fundamento o Prejulgado nº 2101 do Tribunal de Contas, que orienta aos Municípios, quando regulamentarem a jornada de trabalho, a possibilidade de instituir o regime de ponto eletrônico para os efetivos e comissionados, deixando assente que todos os servidores devem se submeter ao controle laboral.

O Responsável, quanto a esta irregularidade, comprometeu-se no sentido de que *“o Município cadastrará os servidores comissionados os quais passarão a registrar a chegada e a saída do serviço”*.

Diante disso, embora concorde que a irregularidade efetivamente tenha se configurado – assim como com relação às três restrições acima explicitadas –, diferentemente do entendimento exposto pelo *Parquet* especial e pela Diretoria de Atos de Pessoal, entendo que não cabe, em um primeiro momento, a sanção com aplicação de multas aos gestores.

A uma porque observei o esforço da Comuna em se adequar aos parâmetros legais que lhe são impostos e na mitigação das situações

encontradas. A duas, porquanto as restrições tratam, ao seu final, de temas extremamente caros e delicados para a sociedade local, como a prestação de serviços públicos, quer seja na área de saúde ou educação e que, ao meu sentir, não podem ter um tratamento sancionatório simplista, e sim de incentivo e de acompanhamento para o alcance da reserva do possível.

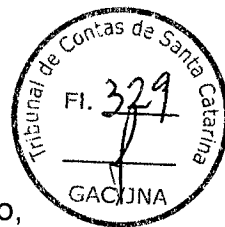
De outra banda, a última das restrições apontadas diz respeito ao **pagamento de Adicional de Horas Extras a servidores, sem a comprovação do exercício do labor extraordinário.**

A situação encontrada evidenciou que 4 servidores perceberam adicional de horas extras no mês de abril de 2016, sem que seu controle de frequência tenha sido devidamente comprovado no mês de março de 2016 (mês que teria ensejado o pagamento), correspondendo ao valor total de R\$ 4.725,89 (fl. 301v – Quadro 02).

Tanto o Órgão Técnico quanto o Órgão Ministerial não acolheram as justificativas apresentadas pelos Responsáveis, uma vez que estes não lograram êxito em demonstrar a regularidade dos pagamentos durante a auditoria, e nem mesmo quando da audiência empreendida por esta Corte, oportunidades em que lhes foi concedido prazo para apresentação de documentos para defesa.

Apesar disso, entendo salutar destacar a ponderação realizada pelo Representante do Ministério Público de Contas (fl. 321), no sentido de que *“deixaram os responsáveis de demonstrar a regularidade dos pagamentos, conquanto as atividades desempenhadas denotem que, de fato, por se tratar de serviços algumas vezes inadiáveis, é crível que a jornada pudesse se estender para além do seu tempo ordinário”*.

Desse modo, penso ser razoável também para este apontamento a não aplicação de multa aos Responsáveis, mas a formulação de determinação à Unidade Gestora para que regularize o pagamento de adicional de hora extra aos seus servidores, com a possível instauração de procedimento administrativo previsto na IN TC 13/2012, acerca de eventuais valores pagos indevidamente.



Diante do que foi exposto e mais o que dos autos consta, coaduno, portanto, com as restrições apontadas pelo corpo técnico, conforme Relatório de Reinstrução nº DAP/012/2018 (fls. 293/309), por entender que o exame realizado pela DAP foi pertinente.

Entretanto, pelas razões expostas, deixo de aplicar qualquer sanção pecuniária aos gestores, fazendo determinações para que sejam adotadas as medidas administrativas saneadoras dos atos auditados.

3 - VOTO

I - Considerando as restrições apontadas pelo corpo técnico da Diretoria de Controle de Atos de Pessoal - DAP, conforme Relatório de Reinstrução nº DAP 012/2018 (fls. 293/309);

II - Considerando que foi procedida a Audiência dos Responsáveis (fls. 145/154);

III - Considerando que as alegações de defesa e documentos apresentados resultaram em indicativo de determinação aos Responsáveis, tanto por parte do Órgão Técnico quanto do Parquet Especial, para elidir a totalidade das irregularidades remanescentes constantes do Relatório nº DAP 012/2018 e Parecer nº MPC/DRR/66361/2019 (fls. 293/309 e fls. 310 a 325);

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

3.1. Assinar o prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta deliberação no DOTC-e, com fundamento no artigo 59, IX, da Constituição do Estado c/c art. 1º, XII, da Lei Complementar n. 202/2000, para que a Prefeitura Municipal de Joaçaba adote as providências necessárias com vistas ao exato cumprimento da lei, comprovando-as a este Tribunal no prazo fixado relativamente às restrições a seguir relacionadas:

3.1.1. expressivo número de servidores admitidos temporariamente para a função de Professor e a contratação temporária para substituir servidor em licença para tratamento de interesse particular, em desrespeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e ao art. 2º, § 1º da Lei 1939/1993 e Prejulgados 2016 e 2046 do TCE-SC (item 2.1 do Relatório Reinstrução DAP);

3.1.2. existência de servidores admitidos em caráter temporário (ACTs) com o prazo de contratação legal expirado, em desacordo ao previsto no art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal; art. 2º, § 2º da Lei n. 1939/1993 e arts. 2º e 3º da Lei Complementar n. 97/2005 (item 2.2 do Relatório Reinstrução DAP);

3.1.3. ausência de controle de frequência dos servidores comissionados, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e art. 63, *caput* da Lei Federal n. 4.320/1964 (item 2.3 do Relatório Reinstrução DAP);

3.1.4. pagamento de Adicional de Horas Extras a servidores sem a comprovação de que os referidos tenham efetuado tal serviço extraordinário, em desacordo ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, arts. 59 e 60 da Lei Complementar n. 76/2003 e art. 63 da Lei Federal n. 4.320/1964 (item 2.4 do Relatório Reinstrução DAP).

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

3.3. Dar Ciência da Decisão, com remessa de cópia do Relatório e do Voto do Relator que a fundamentam e do Relatório de Reinstrução n.º DAP 012/2018, aos Responsáveis, à Prefeitura Municipal de Joaçaba e ao Controle Interno do Município.

Florianópolis, em 26 de junho de 2019.

CONSELHEIRO JOSÉ NEI ALBERTON ASCARI
RELATOR

