

Parecer: **MPC/DRR/4151/2019**
Processo: @RLA 18/00980555
Origem: Município de Curitiba
Assunto: Auditoria *in loco* relativa a atos de pessoal na Prefeitura Municipal de Curitiba.

Número Unificado: MPC-SC 2.3/2019.4380

Trata-se de auditoria *in loco* deflagrada para verificar a regularidade em atos de pessoal relativos à remuneração, cargos de provimento efetivo, comissionados, cessão de servidores, contratação por tempo determinado, controle de frequência e reavaliação das aposentadorias por invalidez, com abrangência ao período de 1º/01/2017 até 26/10/2018.

Realizada a instrução do feito, apontaram-se as irregularidades e delimitou-se o responsável, sugerindo-se a realização de audiência, conforme relatório de instrução nº DAP 7432/2018 (fls. 124-148).

O Exmo. Relator decidiu em consonância com o mencionado relatório, nos termos do Despacho nº GAC/JNA 999/2018 (fl. 149).

O Sr. José Antônio Guidi enviou suas alegações de defesa às fls. 153-251, com complementação às fls. 257-259.

Sobreveio novo relatório de nº 1952/2019 (fls. 260-296), cuja conclusão segue:

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

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

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

trabalho, em desacordo ao disposto no art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 72-B da Lei Complementar Municipal nº 26/2002, e ao Decreto nº 4846/2017 (item 2.1 deste relatório);

3.2.2. A contratação de servidores admitidos temporariamente para as funções de Professor em situações não evidenciadas como excepcionais, propiciando burla ao instituto do concurso público, em descumprimento ao previsto no art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal, art. 36, da Lei Municipal nº192/2017 e Prejulgado 2003 do TCE/SC (item 2.2 deste relatório);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.6. RECOMENDAR À PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBANOS QUE:

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

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

3.7. ALERTAR A PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBANOS, na pessoa do Prefeito Municipal, da imprescindível tempestividade e diligência no cumprimento das determinações exaradas por este Tribunal, sob pena de aplicação das sanções previstas no art. 70, inciso III e § 1º da Lei Complementar Estadual n.202/2000;

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

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

É o relatório.

Passo à análise dos achados.

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

O município pagou, em setembro de 2018, abono produtividade a servidores da Procuradoria Jurídica, ocupantes do cargo de provimento efetivo de advogado, que não possuem frequência comprovada no exercício de suas atribuições, totalizando o montante de R\$ 100,00.

Ademais, no mesmo período, o município pagou abono produtividade a servidores em valor proporcional aos dias trabalhados no mês, em razão de licenças/faltas justificadas não contempladas pelo parágrafo único do art. 72-B da Lei Complementar Municipal nº 26/2002, no valor total de R\$ 774,99.

A Lei Complementar Municipal nº 26/2002 prevê em seu artigo 72-B o que segue:

Art. 72-B Fica instituído o abono produtividade, de natureza indenizatória, a ser concedido ao servidor público municipal efetivo, bem como ao empregado público que, no período de 30 (trinta) dias apresentar 100% (cem por cento) de frequência comprovada no exercício de suas atribuições. (Redação dada pela Lei Complementar nº 168/2016) (Vide regulamentação dada pelo Decreto nº 4846/2017). Parágrafo Único. Para os efeitos do "caput" deste artigo computar-se-á como ausência, a falta ao trabalho, ainda que justificada ou decorrente de licença de qualquer natureza, ressalvando-se apenas a ausência para atendimento a convocação da Justiça Eleitoral; o serviço ao tribunal do Júri e um dia para doação de sangue. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 131/2015)

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

Esclareceu que, no tocante aos demais servidores, o pagamento proporcional ocorreu em relação aos dias efetivamente

trabalhados no período, considerando que as supostas “faltas” decorreram do gozo de férias, conforme tabela colacionada à fl. 167.

Em relação aos servidores da Procuradoria Jurídica, os auditores entenderam por insuficiente os argumentos apresentados, uma vez que o pagamento do abono de produtividade é vinculado à comprovação do controle de frequência nos servidores, o que não foi verificado no caso.

Por outro lado, no que tange aos demais servidores, tendo em vista os dias não trabalhados decorrerem de férias, entenderam por devido o pagamento proporcional do abono produtividade.

Corroboro a conclusão sugerida.

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

Vislumbrou-se a existência de expressivo número de professores contratados em caráter temporário (81 professores) em relação ao número de professores ocupantes de cargos efetivos (216 professores).

Constatou-se que, de um total de 297 servidores exercendo a função de Professor, 27,27% são contratados temporariamente.

Além disso, pontuou-se a existência do caso do servidor Adriano Stedile de Souza, licenciado para tratar de assunto particular, que teria ensejado a contratação de temporário para substituí-lo.

O responsável alegou que todas as contratações temporárias realizadas pelo município decorrem de afastamento de servidor efetivo, com amparo na norma aplicável. Ademais, fez juntada de mídia eletrônica com cópia de todos os contratos, acompanhados de justificativa.

Esclareceu que o afastamento do servidor Adriano Stedile de Souza, decorrente de licença para tratar de interesse particular, não ensejou a contratação de substituto.

A DAP entendeu que as justificativas apresentadas pelo responsável não foram suficientes para afastar a totalidade da irregularidade apontada.

Os auditores pontuaram que várias contratações decorreram de afastamentos para gozo de licença-prêmio e também em virtude do exercício de cargos comissionados de “Diretor” e “Coordenador” em escolas, os quais são previsíveis, permitindo, portanto, um planejamento por parte da municipalidade. Este, se devidamente realizado, propiciaria que grande parte dos afastamentos fosse suprida por professores efetivos.

Por fim, destacaram que os contratos de temporários relativos à vaga de “segundo professor” não se amoldam às situações excepcionais descritas na norma municipal, além de não haver indicativo da transitoriedade ou excepcionalidades das substituições de professores que passaram a atuar no “Centro Integrado Assistivo” ou “Atendimento Educacional Especializado”, motivo pelo qual mantiveram o apontamento.

Acompanho a sugestão pela manutenção do apontamento restritivo e pela formulação de determinação à unidade para que adeque seu quadro funcional.

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

Vislumbrou-se que o cargo de Controlador Interno era exercido por servidor ocupante de cargo em comissão, em desvirtuamento às atribuições específicas de direção, chefia ou

assessoramento, visto que desempenhava atividade de natureza técnica e de caráter permanente, que deveria ser exercida por detentor de cargo de provimento efetivo.

Salientou-se que o controlador interno deve ser servidor qualificado e desempenhar suas funções com conhecimento, imparcialidade e sobretudo com autonomia.

O responsável aduziu que o cargo de Controlador Interno foi criado pela Lei Complementar (municipal) n. 164/2016¹, que vinculou seu preenchimento, embora comissionado, a servidor efetivo, detentor de curso superior ou técnico ligado à área, o que atenderia às premissas estabelecidas no Prejulgado nº 1900 do TCE/SC.

Ademais, pontuou que no art. 22 da LC nº 108/2013² o cargo de Controle Interno está previsto como órgão de assessoramento do Gabinete do Prefeito.

Diante do esclarecimento, a equipe técnica entendeu que estão presentes as características de direção, chefia ou assessoramento, impostas no art. 37, inciso V, da CRFB/88, havendo, também, expressa previsão legal quanto à necessidade de a função ser desempenhada por servidor efetivo, com formação acadêmica compatível, o que viabiliza que a função seja desempenhada com maior independência, afastando-se o apontamento.

O entendimento não merece reparos.

1 Lei Complementar n. 164/2016. "Art. 2º Para o cumprimento do disposto no artigo anterior, fica criado o cargo de Controlador Interno com uma vaga e que passa a integrar a estrutura administrativa do Município de que tratam a Lei Complementar nº 23/2002 e desta lei.

CONTROLADOR INTERNO: cargo de provimento em comissão ou função gratificada, de livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo, a ser atribuído a servidor efetivo, de carreira, detentor de curso superior ou curso técnico ligado a área com os vencimentos e vantagens previstos nos Anexos da Lei Complementar nº 23/2002."

2 Art. 22. A estrutura organizacional básica da Administração Direta compreende:

I - Gabinete do Prefeito Municipal, constituído da seguinte forma:

I - 1 - órgãos de assessoramento imediato:

- a) Chefe de Gabinete;
- b) Controle Interno;
- c) Assessor de Gabinete;
- d) Diretor de Imprensa e Comunicação;
- e) Assessor de Comunicação e Imprensa

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

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

O responsável explicitou que com relação aos ocupantes de cargo em comissão há entendimentos do Conselho Nacional de Justiça e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina relativos à inexistência de direito de percepção de adicional de serviço extraordinário, considerando a natureza de confiança e dedicação existentes.

No que diz respeito aos ocupantes do cargo de Advogado suscitou que a Ordem dos Advogados do Brasil já manifestou entendimento, inclusive com envio de recomendações aos poderes públicos, no sentido da incompatibilidade do controle de frequência com a responsabilidade pessoal da função.

Os auditores entenderam que as alegações trazidas não devem prosperar.

Esclareceram que o fato de servidores comissionados não fazerem jus a adicional de serviço extraordinário não afasta o dever de cumprir e comprovar a respectiva jornada de trabalho.

Outrossim, a própria normativa municipal prevê a possibilidade de que Secretários Municipais autorizem, em situações excepcionais, alternativa ao controle de jornada para servidores que desempenhem funções cujas peculiaridades impeçam o registro convencional de ponto.

Quanto aos cargos de Assessor de Comunicação e Imprensa e Assessor Jurídico, aduziram que não se localizou qualquer justificativa nesse sentido ou utilização de controle alternativo.

Corroboro o raciocínio utilizado pela equipe técnica.

É dever do Administrador Público realizar o controle de jornada dos servidores públicos (efetivos e comissionados), em relação à assiduidade e regularidade, em obediência aos princípios da eficiência e moralidade.

Ademais, quanto ao advogado público, este pode ter sua jornada de trabalho controlada pelo ente ao qual está vinculado, flexibilizando-se o registro de frequência quando a atividade assim demandar.

Importante destacar que tal flexibilidade não autoriza o descumprimento de uma jornada regular de trabalho, mas permite o reconhecimento de certas atividades inerentes à Advocacia, seja ela pública ou privada, que não se prendem a padrões fixos de horários de entrada e saída, havendo eventualmente atividades a serem exercidas externamente.

Desse modo, entendo que o encaminhamento ofertado pela diretoria mostra-se adequado.

5. Cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo à Justiça Eleitoral, de forma ininterrupta

Apontou-se que a servidora Cecília Margareth Isidoro, ocupante de cargo de provimento efetivo de “Funções Técnicas”, está cedida à Justiça Eleitoral de Santa Catarina – Cartório da 11ª Zona Eleitoral de Curitiba desde 13/10/2015, de forma ininterrupta, sem prazo determinado.

A cessão da servidora sem prazo definido, abrangendo, inclusive, os anos não eleitorais, afasta, no entender da instrução, o necessário caráter de excepcionalidade da medida.

O responsável asseverou que a servidora foi colocada à disposição do juízo eleitoral a partir de outubro de 2015, com prazo inicial de 1 ano, nos termos da legislação vigente, o qual restou prorrogado automaticamente a critério do Tribunal Regional Eleitoral.

Acrescentou que a servidora se encontra em licença médica ininterruptamente desde o mês de maio de 2018 (fls. 172-176), afirmando que tão logo seja aferida a capacidade para o trabalho, a servidora retornará ao exercício de suas atribuições de origem junto ao Município.

Para os auditores o gestor deveria atentar aos prazos previstos na legislação concernente à matéria em questão, o que não foi verificado no caso em tela.

A cessão de servidores não pode ser usada de forma ininterrupta e ter caráter permanente, devendo ser uma medida excepcional e utilizada em anos eleitorais.

Sendo assim, deve ser mantido o apontamento, não merecendo reparos o entendimento exposto pelo corpo de auditores.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, inciso II, da Lei Complementar nº 202/2000, manifesta-se por acompanhar as conclusões exaradas pela diretoria.

Florianópolis, 1º de novembro de 2019.

Diogo Roberto Ringenberg
Procurador de Contas