



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA  
DIRETORIA DE CONTROLE DE ATOS DE PESSOAL – DAP  
INSP1/DIV1

**DA FISCALIZAÇÃO**

**Processo:** RLA 14/00254725

**Modalidade:** Auditoria de Regularidade

**Objeto da fiscalização:** Auditoria *in loco* na Prefeitura Municipal de Canoinhas para verificar a legalidade dos atos de pessoal relativos a cargos comissionados e efetivos, contratação por tempo determinado, remuneração/proventos, servidores cedidos controle de frequência e controle interno.

**Ato de designação:** OF. TCE/DAP N. 5.041/2014 de 30/04/2014

**Período de abrangência da auditoria:** De 01/001/2013 a 09/05/2014

**Período de auditoria *in loco*:** 05/05/2014 a 09/05/2014

**Equipe de auditoria:** Alicildo dos Passos (coordenador)  
Débora de Araújo e Araújo  
Marcelo Tonon Medeiros  
Marcia Christina Martins da Silva de Magalhães

**Relatório n. DAP:** 2541/2014

**DA UNIDADE AUDITADA**

**Unidade:** Prefeitura Municipal de Canoinhas

**DOS RESPONSÁVEIS**

NOME	CARGO	CPF	PERÍODO
Luiz Alberto Rincoski Faria	Prefeito Municipal	477.740.299-15	De 01/01/2013 até a data da auditoria (09/05/2014).

243V  
A

## RESUMO

A auditoria teve como objetivo verificar a legalidade dos atos de pessoal junto à Prefeitura Municipal de Canoinhas, com abrangência aos atos expedidos ou referidos a partir do exercício de 2013. Os atos de pessoal auditados referem-se a cargos comissionados, cessão de servidores, cargos efetivos, controle de frequência, remuneração/proventos e controle interno. Os achados de auditoria estão descritos no item "2" do presente relatório. A partir desses achados de auditoria, foi elaborada a proposta de encaminhamento de "determinar AUDIÊNCIA, nos termos do artigo 29, § 1º c/c art. 35 da Lei Complementar n. 202/2000" ao responsável.

## 1. INTRODUÇÃO

A auditoria *in loco* sobre atos de pessoal realizada na Prefeitura Municipal de Canoinhas, no período de 05 a 09/05/2014, ocorreu em cumprimento à programação de fiscalização relativa ao exercício de 2014, em conformidade com as diretrizes contidas na Resolução TC n. 42/2009, tendo em vista as competências de fiscalização conferidas ao Tribunal de Contas pelo art. 59 da Constituição Estadual.

Versa o presente relatório, alicerçado na referida auditoria, sobre itens relativos a cargos comissionados, cessão de servidores, cargos efetivos, controle de frequência, remuneração/proventos e controle interno, ocorridos a partir do exercício de 2013, com destaque aos atos expedidos e/ou vigentes em maio de 2014.

Oportuno mencionar que se adotou como técnica metodológica a análise documental (*in loco*), com solicitações por escrito à unidade gestora, mediante requisições de documentos 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.

As evidências restaram consubstanciadas pelos documentos averiguados *in loco*, os quais foram identificados através de listagens de servidores e/ou informações requeridas durante a inspeção, devidamente registradas as laudas em que constam anexadas aos autos.

Seguindo os trâmites regimentais, as aferições pontuadas neste relatório serão objeto de audiência encaminhada ao respectivo responsável, traduzindo-se o benefício da auditoria em tela na devida verificação da legalidade e da regularidade dos atos de pessoal expedidos no âmbito da Prefeitura Municipal de Canoinhas.

## 2. ACHADOS DE AUDITORIA

### 2.1. Expressivo número de contratações de pessoal em caráter temporário configurando burla ao concurso público, face a ausência dos pressupostos de excepcionalidade, temporariedade e transitoriedade

A situação encontrada evidencia a existência de um expressivo número de contratações temporárias na Prefeitura de Canoinhas. A título informativo, o Poder Executivo do município, até a data da auditoria (09/05/2014), apresentava 1.100 (um mil e cem) servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, 116 (cento e dezesseis) servidores comissionados e, 347 (trezentos e quarenta e sete) contratados temporariamente.

Importante destacar que além de existirem vagas não preenchidas, contratou-se para funções que não possuíam o correspondente cargo no quadro permanente de pessoal (no quantitativo de 151). Indubitável pois, a necessidade da realização de concurso público. Tais informações demonstram que a prática de se contratar servidores em caráter temporário constitui-se como regra para algumas funções específicas, em grande quantidade e para funções que se revestem de natureza permanente e corriqueira no âmbito da administração pública municipal, deixando, pois, de apresentar os pressupostos de excepcionalidade, temporariedade e transitoriedade que lhe são advindos.

Cabe destacar o fato da contratação de 151 servidores em caráter temporário (no universo de 347 contratações) mesmo não havendo o cargo no respectivo quadro permanente, muito embora apresentem natureza permanente. Segue tabela abaixo, apresentada pela Origem:

**Quadro 01- Quantitativo de servidores temporários, contratados em maio de 2014.**

NOME DA FUNÇÃO	TOTAL DE VAGAS PREVISTAS	VAGAS OCUPADAS	LEIS
ASSISTENTE SOCIAL AO EDUCANDO (40 horas)	2	0	5.053/13
ASSISTENTE TEC ADMINISTRATIVO (TEC PROFIS)40 horas	15	0	5.053/13
FONOAUDIOLOGO (40 horas)	2	0	5.053/13
INSTRUTOR DE INFORMÁTICA (ENSINO MÉDIO)40 horas	3	0	5.053/13
MONITOR EDUCAÇÃO ESPECIAL	120	80	4.979/12 5053/13 5241/13
MONITORES DE BIBLIOTECA (ENSINO MÉDIO) 40	3	0	5.053/13

horas			
NUTRICIONISTA ( 40 horas)	2	0	5.053/13
NUTRICIONISTA ( 40 horas)	2	0	5.053/13
ORIENTADOR EDUCACIONAL ACT	7	5	4903/11 5053/13 5241/13
PROFESSOR ARTESANATO (20 HORAS)	4	1	5053/13 5241/13
PROFESSOR EDUCAÇÃO ESPECIAL (DV) 20 HORAS	3	0	5.053/13
PROFESSOR EDUCAÇÃO ESPECIAL (Sala AEE)	16	10	5053/13 5241/13
PROFESSOR INTERPRETE DE LIBRAS	3	0	5.053/13
PROFESSOR LINGUAGEM ARTÍSTICA(20 HORAS)	40	22	5053/013 5241/13
PROFESSOR PROJETO (cante, dance) 20 hs	7	6	5053/13 5241/13
PROFESSOR PROJETO (cante, dance) 30 hs	9	5	5053/13 5241/13
PROFESSOR PROJETO (cante, dance) 40 hs	2	2	5053/13 5241/13
PROFESSOR PROJETOS ESPORTIVOS (20 HORAS)	15	9	5053/13 5241/13
PROFESSOR PROJETOS PEDAGÓGICOS(20 HORAS)	10	10	5053/13 5241/13
PSICOLOGO ( 40 horas ) - ACT EDUC	2	0	5.053/13
SUPERVISOR ESCOLAR (ACT)	1	0	5.053/13
TECNICO AGRICOLA ACT 20 HORAS	4	1	5053/13 5241/13
<b>TOTAL</b>	<b>272</b>	<b>151</b>	

Fonte: documentos das fl. 171

O quantitativo de 272 refere-se a uma previsão do máximo de contratações temporárias que podem ocorrer no exercício, a preencher as respectivas funções. Já o quantitativo de 151, refere-se as contratações de pessoal em caráter temporário efetivamente realizadas no exercício, donde, referidas funções conforme *suso* mencionado, não apresentam o cargo correspondente, no quadro permanente, o que incorre em violação ao art. 1º parágrafo único da Lei n. 3869/2005 que é a regra geral no Município de Canoinhas a respeito de contratações temporárias.

Segue abaixo, tabela elaborada pela Unidade Gestora dispoendo das 196 contratações temporárias (no universo de 347 contratações) para os cargos do quadro permanente municipal.

**Quadro 02- Quantitativo de cargos efetivos (criados e previstos) e de servidores contratados em caráter temporário em maio de 2014.**

NOME DO CARGO	TOTAL VAGAS EXISTENTES EFETIVOS	CARGOS EFETIVOS PREENCHIDOS	ACT	LEIS
ADMINISTRADOS ESCOLAR	7	1	3	2.306/90

245V  
A

MONITOR DE EDUCAÇÃO INFANTIL (TÉCNICO PROF) -IDEM CARGO 425	50	49	10	LC 0038/11
PEDAGOGO (LICENCIATURA)	100	6	7	3.511/03 3.661/04 3.664/04 4851/11
PROFESSOR-2	800	71	152	2.306/90 3386/01 4851/11
SERVENTE FEMININO	161	150	16	2.741/96 3386/01 3511/02 4.485/10 4960/12
SERVENTE MASCULINO	152	45	1	2.307/90 3511/02
TECNICO AGRICOLA	3	3	7	2.307/90 4.916/11
<b>TOTAL</b>	<b>1273</b>	<b>325</b>	<b>196</b>	

Fonte: documentos das fls. 180/183

\* Total de cargos efetivos existente na Prefeitura Municipal - 4715;

\*\* Total de cargos efetivos ocupados na Prefeitura Municipal - 1041;

O **critério utilizado** para indicar o expressivo número de contratações em caráter temporário, quando existiam cargos efetivos com vagas não preenchidas e para atividades permanentes no âmbito da administração pública, conforme documentos apresentados pela Unidade, encontra-se na Constituição Federal e na Lei Municipal, cujos dispositivos transcreve-se abaixo:

#### Constituição Federal/88

Artigo 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [..]

II - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei [..].

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público; [..]

#### Lei Municipal n. 3.869 de 24/08/2005

Dispõe Sobre a Contratação Por Tempo Determinado Para Atender Necessidade Temporária de Excepcional Interesse Público, nos termos do artigo 37, IX, da Constituição Federal, e do artigo 21, II, da Constituição do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências.

Art. 1º - Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Pública Municipal

direta e indireta poderão contratar pessoal por tempo determinado, nas condições previstas nesta Lei.

Parágrafo Único – A contratação a que se refere este artigo somente será possível se ficar comprovada a impossibilidade de suprir a necessidade temporária com o pessoal do próprio quadro e desde que não reste candidato aprovado em concurso público aguardando nomeação.

Art. 2º - Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público, para fins desta Lei, aquela que comprometa a prestação contínua e eficiente dos serviços próprios da Administração e que não possa ser satisfeita com a utilização dos recursos humanos que dispõem a Administração Pública Municipal, especialmente para a execução dos seguintes serviços:

- I – Assistência a situações de emergência ou de calamidade pública;
- II – Combate a surtos endêmicos, pragas, doenças e surtos que ameacem a sanidade animal e vegetal; e
- III – Admissão de pessoal para atender as necessidades do serviço público nos casos declarados de situações de emergência pelo Poder Executivo e a demanda comprovada de Secretarias do Município e da Administração Pública;
- IV – Realização de levantamentos cadastrais e sócio-econômicos, declarados urgentes e inadiáveis;
- V – Substituição de pessoal nas unidades escolares e pré-escolares municipais, por vacância, nos casos de licença, falecimento, aposentadoria, exoneração e demissão;
- VI – Substituição de pessoal nas unidades médico-hospitalares, ambulatorios e centros sociais, por vacância, nos casos de demissão, exoneração, licença, falecimento e aposentadoria;
- VII – Substituição de pessoal na Câmara Municipal, por vacância nos casos de demissão, exoneração, licença, falecimento e aposentadoria.
- VIII – Atender os termos de convênios, acordo ou ajuste para a execução de obras ou prestação de serviços.
- IX – Execução de programas especiais de trabalho.

Art. 3º - O recrutamento de pessoal a ser contratado nos termos desta Lei será feito mediante processo seletivo simplificado, de provas ou provas ou títulos, dispensado de concurso público, dentro de critérios estipulados pelo órgão interessado no ajuste, sujeito a ampla e prévia divulgação, inclusive através do Diário Oficial do Estado e Imprensa Local, devendo ser respeitadas a habilitação e a escolaridade exigidas para o cargo, definidas na Legislação Municipal.

Parágrafo Único – A contratação para atender as necessidades definidas nos itens I e II, do artigo 2º, desta Lei, prescindirá de processo seletivo.

Art. 4º - As contratações de que trata essa Lei serão realizadas pelo prazo máximo de 12 (doze) meses.

Parágrafo Único – Nos casos de extrema relevância e urgência, justificadas através de exposição de motivos aprovada pelo Chefe do Poder Executivo e publicada no Diário Oficial do Estado, os contratos poderão ser prorrogados uma única vez, pelo mesmo prazo.

Art. 5º - As contratações somente poderão ser realizadas com observância da dotação orçamentária específica.

Art. 6º - É 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.

Parágrafo Único – Sem prejuízo da nulidade do contrato, a infração ao disposto neste artigo importará responsabilidade administrativa da autoridade contratante e do contratado, inclusive solidariedade quanto à devolução dos valores pagos ao contratado.

Art. 7º - A remuneração do pessoal contratado nos termos desta Lei será fixada de acordo com o valor do vencimento constante no início da carreira relacionada nos planos de cargos e salários do serviço público, para servidores que desempenhem função semelhante, ou, não existindo a semelhança, as condições do mercado de trabalho.

Parágrafo Único – Para os efeitos deste artigo, não se consideram as vantagens de natureza individual dos servidores ocupantes de cargos tomados como paradigma.

Art. 8º - O pessoal contratado nos termos desta Lei não poderá:

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

II – Ser novamente contratado, com fundamento nesta Lei, antes de decorridos 12 meses do encerramento do seu contrato anterior, salvo na hipótese prevista no inciso I e II, do artigo 2º, mediante prévia autorização, conforme determina o artigo 4º.

III – Ser nomeado ou designado, ainda que a título precário ou em substituição, para o exercício do cargo em comissão ou função de confiança.

Parágrafo Único – A inobservância no disposto neste artigo importará na rescisão do contrato, sem prejuízo da responsabilidade administrativa das autoridades envolvidas na transgressão.

Art. 9º - As infrações disciplinares atribuídas ao pessoal contratado nos termos desta Lei serão apuradas mediante sindicância, concluída no prazo de 30 dias, assegurada à ampla defesa.

Art. 10º – Ao pessoal contratado nos termos desta lei aplica-se o disposto na Lei nº 2.305/90.

I – A extinção do contrato, por iniciativa do órgão ou entidade contratante, decorrente da conveniência administrativa, importará no pagamento ao contratado de indenização correspondente a metade do que lhe caberia referente ao restante do contrato.

Art. 11º – O contrato firmado de acordo com esta Lei extinguir-se-á, sem direito a indenizações:

I – Pelo termo do prazo contratual;

II – Por iniciativa do contratado.

Parágrafo Único - A extinção do contrato, no caso do inciso II, será comunicada com antecedência mínima de 30 dias.

Art. 12º – O tempo de serviço prestado em virtude da contratação dos termos desta Lei será contado para todos os efeitos legais.

Art. 13º – O pessoal contratado por prazo determinado, será regido pela Lei Municipal nº 2.305/1990, nos termos de seu artigo 1º, e ficarão vinculados ao RGPS (Regime Geral de Previdência Social).

Art. 14º – As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão as contas de dotações consignadas no orçamento geral do município.

Art. 15º – Decreto do Chefe do Poder Executivo regulamentará a presente Lei no prazo de 60 dias.

Art. 16º – Fica o chefe do Poder Executivo autorizado a baixar os atos necessários à regulamentação e execução da presente lei.

Art.17º – A partir da publicação da presente Lei, todas as contratações de pessoal, realizadas pelo município de Canoinhas serão regidas pelo Regime Jurídico dos Servidores públicos Municipais – Lei 2.305/1990.

Art. 18º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art.19º - Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Lei Municipal nº 3.038/1999, o art. 3º da Lei Municipal nº 3.810 de 18/03/2005, o art.3º da Lei Municipal nº 3.811 de 18/02/2005, o art. 3º da Lei Municipal nº 3.832 de 25/05/2005 e o art. 4º da Lei Municipal nº 3.833 de 25/05/2005.

São válidos também como critério, tanto a Doutrina quanto a Jurisprudência, pois constituem-se, embora de forma indireta, como fontes do Direito; pelo que cita-se:

Prejulgado TCE/SC n. 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 CON-08/00526490, Câmara Municipal de Seara, Relator Cons. Sabrina Nunes locken, Sessão - 24/08/2009)

Pertinente ao tema, Hely Lopes Meirelles assevera:

**[.] a contratação só pode ser por tempo determinado e com a finalidade de atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.** Ademais, a lei deve prever os casos de contratação temporária de forma específica, não se admitindo hipóteses abrangentes ou genéricas. O inc. IX não se refere exclusivamente às atividades de natureza eventual, temporária ou excepcional. Assim, não veda a contratação para atividades de natureza regular e permanentes. **O que importa é o atendimento da finalidade prevista pela Norma.** Assim, "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 ou permanente", a contratação é permitida. Desta forma, embora não possa envolver cargos típicos de carreira, a contratação pode envolver o desempenho da atividade ou função da carreira, desde

que atendidos os requisitos acima. **Fora daí, tal contratação tende a contornar a exigência de concurso público, caracterizando fraude à Constituição.** (In DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, 33ª. Ed. - Malheiros Editores: São Paulo, 2007, p. 415-416) (grifo nosso).

A necessidade temporária de excepcional interesse público deve estar caracterizada para que a Administração Pública possa contratar por tempo determinado, não podendo ser um instituto utilizado meramente para a satisfação de necessidades permanentes do serviço público. A lição de Diógenes Gasparini (In Direito Administrativo. 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Págs. 161-162) quanto ao tema em apreço é bastante acertada, vejamos:

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.

*In casu*, restou clara a utilização de subterfúgio ao se efetuar admissões de servidores em caráter temporário para laborarem no ente público, preterindo as admissões via concurso público – que é a regra, e não a exceção. Isto porque, as contratações temporárias se dão para funções permanentes no âmbito da administração pública municipal, desconfigurando desta feita, os pressupostos de excepcionalidade, temporariedade e transitoriedade, que se constituem em condição *sine qua non* a possibilitar as contratações em caráter temporário.

As **evidências** foram obtidas através da confrontação das informações constantes das Leis Municipais/Quadro Permanente, com as tabelas e listagens relativas aos servidores contratados em caráter temporário no exercício de 2014 – fls. 171/179.

Também como evidência, tem-se o edital de concurso público n. 001/2013 – fls. 188/228, que por si só demonstra que a quantidade de vagas

ofertadas no certame estão muito aquém da real necessidade municipal, além de não prever inúmeros cargos que se apresentam com déficit de servidores efetivos – a exemplo o cargo de Professor (800 vagas no quadro, destas 71 vagas ocupadas por servidores efetivos e 152 vagas ocupadas por contratados em caráter temporário); a comprovar pelo quantitativo de 347 contratados temporariamente para inúmeras funções mesmo após a realização do concurso público. Elaborou-se o quadro abaixo dispendo a respeito dos cargos e respectivas vagas para cargos efetivos, constante do indigitado edital de concurso:

**Quadro 3: Relação de vagas a cargos efetivos no concurso n. 001/2013**

CARGO EFETIVO	VAGAS OFERTADAS NO CERTAME
Agente de Trânsito	1
Educador Social Feminino	2
Educador Social Masculino	2
Fiscal II	1
Monitor (Assistência Social)	2
Motorista	2
Orientador Social	2
Técnico em Enfermagem	2
Assistente Social	1
Auditor Fiscal	1
Contador	1
Enfermeiro	1
Médico do Trabalho	1
Médico Oftalmologista	1
Médico Generalista	2
Nutricionista	1
Pedagogo Social	2
Psicólogo	1
Psicólogo do Trabalho	1
<b>Total = 19</b>	<b>Total =27</b>

Fonte: documentos das fls. 198/199



**2.2. Existência de cargos de provimento efetivo e em comissão, criados pela legislação Municipal, sem a definição legal de suas atribuições, em desacordo com o art. 37, caput e inciso V, art. 39, incisos I, II e III da Constituição Federal e art. 3º da Lei Municipal 2.305/90**

A situação encontrada aponta a ausência da descrição das atribuições dos cargos de provimento efetivo criados pelas leis 2.307/90, 2.741/96, 3.693/04, 4.152/07, 4.490/10 e 5.055/13 e dos cargos de provimento em comissão previstos nas leis 2.306/90, 2.830/97, 3.386/01, 3.511/02, 3.546/03, 3.583/03, 3.795/05, 4.163/07 e 5.055/13. Saliente-se que não são todos os cargos criados pelas leis acima mencionados que não possuem suas atribuições legalmente definidas, uma vez que diversos desses tiveram suas atribuições regulamentadas por leis posteriores.

A presente restrição foi consubstanciada pelo fato de não ter sido encontrada normativa que aponte as atribuições dos cargos de provimento efetivo e em comissão do Poder Executivo Municipal de Canoinhas listados nos quadros n. 04 e 05, logo abaixo.

**Quadro 04 - Cargos de Provimento Efetivo que não possuem atribuições**

COD.	NOME DO CARGO	T. VAGAS. OCUPVAGA OCUP	EFETIVOS	LEIS
47	ABASTECEDOR	1	1	2.307/90
37	AG. ADM. AUXILIAR	19	12	2.307/90
29	AG. ADMINISTRATIVO	40	35	2.307/90
22	ASSIS. TEC. PROG. COMPUTACAO	1	0	2.307/90
23	ASSIS. TEC. TOPOGRAFIA	1	1	2.307/90
21	ASSIST. TEC. SEG. DO TRABALHO	1	0	2.307/90
26	AUX. ATIV. COMPLEMENTARES	1	0	2.307/90
28	AUX. DE CONTABILIDADE	4	3	2.307/90
27	AUX. DE FARMACIA	4	4	2.307/90
45	AUX. DE MECANICO	5	0	2.307/90
53	AUX. GERAL DE MANUTENCAO	5	5	2.307/90
5	BIBLIOTECOMISTA	1	1	2.307/90
60	BLASTER	2	0	2.307/90
48	BORRACHEIRO	2	2	2.307/90
58	CALCETEIRO	4	1	2.307/90
44	CHAPEADOR	1	0	2.307/90
62	CONSTR. DE PONTES E BUEIROS	8	5	2.307/90
4	CONTADOR	5	4	2.307/90

39	DATILOGRAFO	7	2	2.307/90
33	DESENHISTA	2	2	2.307/90
32	DIGITADOR	1	0	2.307/90
57	ELETRICISTA	2	2	2.307/90
66	ENCANADOR	2	1	2.307/90
18	ENGENHEIRO AGRIMENSOR	1	0	2.307/90
16	ENGENHEIRO CIVIL	1	1	2.307/90
35	FISCAL-I	3	3	2.307/90
36	FISCAL-II	7	2	2.307/90
25	FOTOGRAFO	1	1	2.307/90
59	JARDINEIRO	7	5	2.307/90
41	MECÂNICO DE MAQ. E VEÍCULOS	10	3	2.307/90
43	MECANICO ELETRICISTA	1	0	2.307/90
42	MECANICO SOLDADOR	1	1	2.307/90
13	MEDICO VETERINARIO	3	2	2.307/90
61	MESTRE DE OBRAS	2	0	2.307/90
52	MOT. DE AMBULANCIA	2	0	2.307/90
40	OPERADOR DE MÁQUINA	28	23	2.307/90
54	PINTOR	2	0	2.307/90
65	VIGIA	14	0	2.307/90
56	CARPINTEIRO	5	2	2.307/90
10	ADMINISTRADOR	1	1	2.741/96
7	AGENTE SANITARIO	2	0	2.741/96
6	ENGENHEIRO AGRONOMO	1	1	2.741/96
34	PINTOR EM SERIGRAFIA	1	0	2.741/96
290	EDUCADOR SOCIAL	8	7	3.693/04
352	ASSISTENTE DE GESTÃO	1	1	4.152/07
353	AUXILIAR DE GESTÃO	5	5	4.152/07
354	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	1	1	4.152/07
411	CUIDADOR	5	5	4.490/10
490	AGENTE DE TRÂNSITO	6	0	5.055/13

Fonte: documentos das fls. 175/179

**Quadro 5 - Cargos de Provimento em Comissão que não possuem atribuições**

COD	NOME DO CARGO	T. VAGAS	VAGAS OCUPADAS	LEIS
286	SECRETARIA ESCOLAR	7	0	2.306/90
145	DIRETOR ADMINISTRATIVO	1	1	2.830/07
100	ASSESSOR ADMINISTRATIVO	1	1	2.830/97
93	CHEFE DE SETOR OBRAS CC-D	2	2	2.830/97
133	CHEFE DE SETOR A .SOCIAL	6	4	2.830/97
142	CHEFE DE SETOR ADMIN.	3	2	2.830/97
138	CHEFE DE SETOR ESPORTE	1	1	2.830/97
91	CHEFE DE SETOR-FINANCAS/ ADMIN	4	4	2.830/97
128	CHEFE SETOR AGR.-CC.D	1	1	2.830/97
136	CHEFE SETOR PLANEJ-CC.D	1	1	2.830/97
139	CHEFE SETOR SAUDE-CC.D	5	5	2.830/97
282	DIR. ENSINO FUND 1ª A 4ª	1	1	2.830/97
126	DIR.ADMINISTRATIVO OBRAS-CC.C	1	1	2.830/97

130	DIR.AGROPECUARIA-CC.C	1	1	2.830/97
125	DIR.MANUTENCAO -CC.C	2	2	2.830/97
129	DIR.MEIO AMBIENTE-CC.C	1	1	2.830/97
124	DIR.OBRAS E SERV.-CC-C	1	1	2.830/97
104	DIR.TURISMO-CC.C	1	1	2.830/97
109	DIRETOR ADMINISTRATIVO-EDUCAÇÃO	1	1	2.830/97
113	DIRETOR DE ESCOLA	1	Por escola	2.830/97
140	DIRETOR DE TRIBUTACAO	1	1	2.830/97
123	DIRETOR FINANCEIRO-CC.C	1	1	2.830/97
107	DIRETOR IND. E COMERCIO-CC-C	1	1	2.830/97
135	DIRETOR S/PL - CC.C	2	2	2.830/97
105	DIRETOR TECNICO (SAUDE)-CC-C	2	1	2.830/97
117	ENCAR. DA MERENDA-CC-E	1	1	2.830/97
102	ENCARREGADO -CC. E	2	1	2.830/97
92	FISCAL DE OBRAS -CC-E	1	1	2.830/97
101	TESOUREIRO-CC.C1	1	1	2.830/97
111	ASSISTENTE PEDAGOGICO-CC-C LIVR	1	0	2.830/97
106	CHEFE VIG.SANIT-CC-D	1	0	2.830/97
116	CHEFE SETOR EDUCACAO -CC.D	1	0	2.830/97
132	COORDENADOR A/S-CC.A1-LIV	1	0	2.830/97
137	COORDENADOR A/ESP-CC.01-LIV	1	0	2.830/97
134	COORDENADOR A/PL-CC.01-LIV	1	0	2.830/97
112	DIR.RECURSOS HUM.(E/C)CC.C LIVRE	1	0	2.830/97
96	MOT. OFICIAL -CC.F	1	0	2.830/97
98	SECRETARIA PREFEITO-CC.F	1	0	2.830/97
280	DIR. PEDAGÓGICA	1	1	3.386/01
284	DIR.GERAL EDUCACAO INFANTIL	1	1	3.511/02
279	DIR.CENTRO EDUCACIONAL	1	Por CEI 'S	3.546/03
281	DIR.ENSINO FUND 5ª A 8ª	1	1	3.546/03
283	DIR. PROJETOS EDUCACIONAIS	1	1	3.583/03
292	CHEFE DE GABINETE	1	1	3.795/05
293	SUPERVISOR I	6	5	3.795/05
294	SUPERVISOR II	10	10	3.795/05
295	SUPERVISOR III	5	5	3.795/05
410	COORDENADOR PROGRAMA SENTINELA	1	1	4.163/07
491	ASSESSOR DA JUVENTUDE	1	1	5.055/13
110	ASSESSOR DE COMUNICACAO-CC.B	1	1	5.055/13
488	SEC. MUN. DE HABITACAO	1	1	5.055/13
489	SUPERVISOR II DE HABITACAO	1	1	5.055/13

Fonte: documentos das fls. 169/170

O critério utilizado para o presente achado é alicerçado pelo art. 37, *caput* e inciso V, que preconiza que os cargos em comissão destinam-se às atribuições de direção, chefia e assessoramento, pelo art. 39, incisos I, II e II, da Constituição Federal, e pelo art. 3º da Lei Municipal 2.305/90, que traz a definição de cargo público, como se observa abaixo:

#### Constituição Federal

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:

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Art. 39 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[...]

I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;

II - os requisitos para a investidura;

III - as peculiaridades dos cargos.

Lei Municipal 2.305/90

Art. 3º Cargos Públicos é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstos na estrutura organizacional que deve ser cometido a um funcionário.

Parágrafo único. Os cargos públicos, acessíveis a todos os brasileiros, são criados por lei, com denominação própria e vencimentos pagos pelos cofres públicos.

Denota-se da legislação municipal, em específico o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Municipais, Lei 2.305/90, que é da essência do cargo público as atribuições que serão desenvolvidas pelo servidor que vier a ocupá-lo, assim, não há como existir o cargo sem que lhe sejam dadas atribuições a serem desempenhadas.

Observe-se a dicção doutrinária sobre os cargos públicos:

Cargo público é o lugar dentro da organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e fundações públicas que, ocupado por servidor público, **tem funções específicas e remuneração fixadas em lei ou diploma a ela equivalente**. A função pública é a atividade em si mesma, ou seja, função é sinônimo de atribuição e corresponde às inúmeras tarefas que constituem o objeto dos serviços prestados pelos servidores públicos. [...]

Todo cargo tem função, **porque não se pode admitir um lugar na administração que não tenha predeterminação das tarefas do servidor**. (grifo nosso) (FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 23ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. Pág. 662)

As atribuições dos cargos públicos estão intimamente ligadas à eficiência do serviço público, sendo que, em não havendo parâmetros à consecução da atividade laboral pelo servidor público ocupante de determinado cargo, pode resultar no descumprimento do Princípio da Eficiência, além do

Princípio da Legalidade – dada a obrigatoriedade de se definir as atribuições dos cargos em Lei, como visto.

Veja-se o entendimento doutrinário de José dos Santos Carvalho Filho, acerca do Princípio da Eficiência:

A eficiência, porém, não depende apenas da natureza da atividade, é mister que os sujeitos da atividade tenham qualificação compatível com as funções a seu cargo. Indiscutível, pois, o rigor com que se deve haver a Administração para o recrutamento de seus servidores. Quando estes possuem qualificação, escolhidos que foram pelo sistema do mérito, as atividades da Administração são exercidas com maior eficiência.

A eficiência da atividade administrativa, com efeito, produz frutos e causa benefícios a própria coletividade. Daí configurar-se como dever do administrador público. (FILHO, José dos Santos Carvalho. *Manual de Direito Administrativo*. 22ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. Pág. 64)

Toda criação de cargo público demanda na especificação de sua denominação, dos quantitativos de vagas, do vencimento específico, dos requisitos à investidura, bem como, das atribuições respectivas. Do que adianta criar o cargo com os seus elementos, mas, deixando contudo, de lhe resguardar na Lei, suas efetivas atribuições? Certamente o servidor ficaria a mercê de sua liberalidade, laborando naquilo que bem entender, dada a ausência do respaldo em Lei, daquilo que realmente tem de fazer, tornando frágil pois, os direitos e obrigações atreladas ao cargo que ocupa.

Ressalta-se ainda, que a especificação da atribuição de um cargo público de qualquer natureza, serve, entre outros, para a aquiescência do servidor público pelo provimento do cargo e como parâmetro para a aferição da eficiência do servidor no exercício daquelas atribuições, além de se evitar o desvio de função.

As evidências foram obtidas através de análise documental donde verificou-se a inexistência de descrição das atribuições dos cargos de provimento efetivo criados pelas leis 2.307/90, 2.741/96, 3.693/04, 4.152/07, 4.490/10 e 5.055/13 e dos cargos de provimento em comissão previstos nas leis 2.306/90, 2.830/97, 3.386/01, 3.511/02, 3.546/03, 3.583/03, 3.795/05, 4.163/07 e 5.055/13.

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

**2.3. Cargo de Advogado Municipal de provimento em comissão, quando, em razão das funções desempenhadas, o cargo deveria ser de provimento efetivo mediante prévia aprovação em concurso público**

A **situação encontrada** evidencia que o cargo de Advogado Municipal está sendo ocupado por servidores comissionados, (previsão legal de três cargos e os três encontram-se ocupados, sendo um cargo criado pela Lei Municipal nº 2.830/1997 e os outros dois criados pela Lei nº 3.283/2001) sem as atribuições específicas de direção, chefia e assessoramento, posto que segundo consta, os três comissionados ocupantes do cargo de Advogado Municipal não possuem subordinados e realizam atividades técnicas inerentes às necessidades permanentes da Prefeitura de Canoinhas.

O **critério utilizado** para o presente achado é alicerçado pelo art. 37, II e V, da CF/88 e também como aporte o entendimento de que o cargo de Advogado Municipal deve ser ocupado por servidor titular de cargo efetivo, e de somente ser possível a criação desse cargo como comissionado quando ele se revestir de aspectos atinentes à chefia, o que não é o caso, dada a inexistência de subordinados. Tal concepção é a orientação do Prejulgado nº 1911 deste Tribunal de Contas Redação original: *in verbis*:

4. Sempre que a demanda de serviços jurídicos - incluindo a defesa judicial e extrajudicial - for permanente e exigir estrutura de pessoal especializado com mais de um profissional do Direito, é recomendável a criação de quadro de cargos efetivos para execução desses serviços, com provimento mediante concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), **podendo ser criado cargo em comissão (art. 37, II e V, da Constituição Federal) para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (Procuradoria, Departamento Jurídico, Assessoria Jurídica, ou denominação equivalente)**. (Processo CON-07/00413421, Câmara Municipal de Palmeira, Cons. Rel. Moacir Bertoli, sessão 27/08/2007). (grifo nosso)

2510  
A

De acordo com o Prejulgado nº 1911, só é admissível a criação do cargo de Advogado Municipal comissionado para a chefia do pessoal especializado, com mais de um profissional de direito, o que não é o caso, uma vez que a Prefeitura não dispõe de mais cargos de provimento efetivo da área jurídica.

O concurso público é a única maneira inscrita na Constituição de investidura em cargo de *provimento efetivo* havida no ordenamento jurídico, contudo, a mesma excepciona com a possibilidade de criação de cargos em comissão (art. 37, II e V, da Constituição Federal) para chefia da correspondente unidade da estrutura organizacional (Procuradoria, Departamento Jurídico, Assessoria Jurídica, ou denominação equivalente).

A **evidência** consubstancia-se na verificação *in loco* pelo corpo técnico desta Corte de Contas, e na relação de servidores comissionados intitulado de Composição do Quadro de Provimento em Comissão em atividade na data de 05/05 a 09/05/2014 (fl. 169/170), fornecida pela Unidade Gestora, bem como nas Leis de nº 3.283/2001 e 2.830/1997, que criaram o Cargo de Advogado Municipal (fl. 147/148 e 142/146).

**2.4. As atribuições dos cargos comissionados de Tesoureiro - CC. C1, Motorista Oficial e Fiscal de Obras, são eminentemente administrativas e de caráter geral, sem as características de direção, chefia e assessoramento.**

A **situação encontrada** evidencia que as atribuições dos cargos comissionados de Tesoureiro - CC.C1, Motorista Oficial e Fiscal de Obras, são eminentemente administrativas e de caráter geral, sem as características de direção, chefia e assessoramento, estando em desacordo com o previsto no inciso V do art. 37 da Constituição Federal.

A Lei de nº 2.830/1997, que deu nova estrutura, criando, extinguindo, reclassificando os padrões dos cargos de provimento em comissão não descreveu as atribuições dos cargos acima referidos.

Contudo, verifica-se que tais funções são de natureza técnica ou burocrática, evidenciando que as atribuições diuturnamente desempenhadas

por esses servidores não exigem qualquer vínculo de confiança a justificar o comissionamento.

O **critério** utilizado para identificar que as atribuições dos cargos comissionados acima referidos são eminentemente administrativas e de caráter geral, sem as características de direção, chefia e assessoramento, encontra-se fundamentado no art. 37, incisos I, II e V, da Constituição Federal, cujo teor foi anteriormente transcrito.

Assim, o concurso público, constitui um meio de concretização dos princípios administrativos, elencados no *caput* do dispositivo anteriormente mencionado. É o meio democrático de acesso aos cargos públicos, na medida em que proporciona igualdade de oportunidade a todos que preencham os requisitos estabelecidos na lei e no edital para o provimento dos cargos necessários à Administração Pública.

Os cargos em comissão com atribuições diversas das características de direção chefiar e assessoramento, contraria os preceitos constitucionais que tratam do provimento de cargo público, principalmente no que diz respeito à realização de concurso público como regra basilar (inciso II do art. 37 da Carta Magna), além de afrontar a Lei Orgânica do Município de dezembro de 2000, art. 16, II e V, o qual reproduziu o texto do inciso II e V, do art. 37 da CF/88.

Para corroborar o entendimento quanto imperativo de observância do art. 37, II e V, da CF/88, cabe citar a Decisão n. 3646/2011, no Processo RLA – 10/00438799, (Apenso o Processo n. REP – 09/00338849), Data da Sessão: 12/12/2011, nos seguintes termos:

Quando às Câmaras de Vereadores, deve haver uma adequada verificação da natureza das atividades desempenhadas pelo Legislativo, no intento de identificar o que se trata de função de caráter permanente do órgão e, ao contrário, aquelas em que o vínculo de confiança é fundamental. Por esse motivo, conquanto não se possa admitir uma franca desproporcionalidade entre cargos efetivos e comissionados, o eixo principal de análise é a avaliação das funções desempenhadas pelos servidores. Nesse contexto, quando se trate de função permanente e cujo desempenho independa de um vínculo de confiança, tratar-se-á de hipótese na qual o vínculo efetivo é imperioso.

252v  
A

De outro norte, e tendo em vista que o número de Vereadores em uma Câmara Municipal pode levar a um número elevado de cargos comissionados de assessor parlamentar, sempre surgirá o perigo de haver uma desproporção excessiva entre aqueles e os cargos efetivos. Para minimizar essa disparidade e garantir o respeito à Constituição Federal, mostra-se prudente que o legislador local tenha máximo comedimento em criar cargos comissionados para chefias de serviços permanentes da Câmara Municipal. Decorre daí que é conveniente a opção pela criação de funções gratificadas, que remunerarão servidores de carreira aos quais foi repassada a incumbência a dirigir determinadas atividades da Câmara. Com isso, os cargos comissionados ficarão restritos à assessoria dos Vereadores e a atividades excepcionais, definidas na legislação.

Destaca-se que a criação de cargos comissionados sem as características de direção, chefia ou assessoramento, e sem que haja de fato a necessidade de vínculo de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, ofende os princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, que garantem aos cidadãos o acesso aos cargos públicos em condição de igualdade.

As **evidências** foram extraídas da relação constante da Composição do Quadro de Provimento em Comissão em exercício no mês de maio de 2014, emitida pela Prefeitura Municipal, (fls. 169/170), e da Lei nº 2.830/1997, que não trouxe a descrição dos cargos em análise.

**2.5. Irregularidades na cessão de 02 (duas) servidoras ocupantes de cargo de provimento efetivo da Prefeitura Municipal para Polícia Militar, tendo em vista a ausência de convênio e de atos que embasem as referidas disposições em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e Prejulgado 1009 desta Corte de Contas**

A **situação encontrada** evidenciou que, em maio de 2014, havia 02 (duas) servidoras para Polícia Militar sem qualquer ato administrativo que embase tais cessões, sem prazo determinado e sem convênio ou requisição que respalde a disposição das referidas servidoras.

Ressalte-se, ainda, a título de informação, que não consta nas pastas funcionais das referidas servidoras nenhuma informação da data do início das cessões, denotando que a unidade não possui controle rigoroso das citadas disposições.



O quadro abaixo discrimina as servidoras supracitadas:

**Quadro 06 – Servidoras cedidas para a Polícia Militar sem convênio e sem ato administrativo que embasa as presentes cessões**

N.	SERVIDOR	CARGO DE PROVIMENTO EFETIVO
01	Mari Celi Cordeiro	Servente
02	Francisca Maria dos Santos	Servente

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

O **critério utilizado** como base para o presente achado encontra-se disposto, primeiramente, no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, já transcrito anteriormente, especialmente no que se refere ao princípio da legalidade.

Ressalva-se que a assinatura de convênio específico entre a Prefeitura Municipal e a Polícia Militar é instrumento chave para que as cessões em tela possam ser devidamente regularizadas, até porque o referido acordo poderá estabelecer, de forma clara, quais são as condições e regras que devem alicerçar as disposições de servidores da unidade gestora para a Polícia Militar.

O instituto da cessão é adstrito aos instrumentos normativos que alicerçam a sua aplicação, conforme entendimento desta Corte de Contas:

**Prejulgado 1009**

1. A disposição ou cessão de servidores a órgãos ou entidades públicas de outras esferas pode se dar desde que respaldada em autorização legislativa vigente, amparada em norma legal, **formalizada por instrumento adequado (Portaria, Resolução, etc.), e constando do ato as condições da cessão.** [...] (Processo CON-01/00120016. Câmara Municipal de Otacílio Costa. Relator Cons. Antero Nercolini. Sessão de 16/07/2001) (grifo nosso)

As **evidências** do presente achado foram consubstanciadas pela listagem expedida pelo Departamento de Recursos Humanos, demonstrando a quantidade de servidores cedidos vigente em maio de 2014, juntada à fls. 17/18, bem como pela ausência dos instrumentos normativos destinados a alicerçar as condições das cessões.



253U  
A

**2.6. Cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo à Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina e à Junta Comercial por tempo indeterminado, em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e ao Prejulgado n. 1009 desta Corte de Contas.**

A **situação encontrada** pela auditoria *in loco* evidenciou a cessão de 02 (dois) servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo a outros órgãos ou entidades, por meio de convênios firmados com a Prefeitura Municipal de Canoinhas, sem prazo determinado no ato administrativo que efetuou as referidas cessões. O quadro abaixo esclarece tal situação:

**Quadro 07 – Servidores cedidos sem prazo determinado**

NOME DO SERVIDOR	CARGO	ATO DE CESSÃO	ÓRGÃO	VIGÊNCIA
Leonardo dos Santos	Agente Adm. Aux.	Portaria nº 140/91	Delegacia Regional	Indeterminado
Marilei de Jesus P. Schlickmann	Agente Adm.	Portaria nº 549/04	Junta Comercial	Indeterminado

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do presente achado (item 2.6)

O **critério** utilizado como base para o achado encontra-se disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no Prejulgado n. 1009 desta Corte de Contas já transcritos anteriormente.

Convém ressaltar que o ato administrativo que formaliza a cessão do servidor a outro órgão deve conter as especificações em que o convênio foi celebrado, evidenciando, entre outros requisitos, o prazo determinado para o seu término, não se admitindo a efetivação do servidor cedido nos quadros do órgão ou entidade em que esteja lotado.

As **evidências** estão alicerçadas na listagem expedida pelo Departamento de Recursos Humanos, demonstrando a quantidade de servidores cedidos vigente em maio de 2014, juntada à fls. 17/18, na cópia das Portarias expedidas pela Prefeitura Municipal formalizando a cessão dos servidores, onde constam os referidos atos administrativos sem prazo determinado, às fls. 19/20 e 22, na cópia do Convênio nº 011/2005 celebrado entre a Prefeitura Municipal de Canoinhas e a Delegacia Regional de Polícia de

Canoinhas (fls. 32/33) e na cópia do Convênio s/nº firmado com a Associação Comercial e Industrial de Canoinhas, assinado em 11/11/2004 (fls. 36/40).

**2.7. Cessão de 03 (três) servidores titulares de cargo de provimento efetivo com o prazo de convênio/portaria expirado, em contrariedade ao princípio da legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, além do descumprimento ao Prejulgado n. 1009 do Tribunal de Contas**

A situação encontrada pela auditoria *in loco* evidenciou a existência de 03 (três) servidores, ocupantes de cargo de provimento efetivo da Prefeitura Municipal de Canoinhas, cedidos para prestarem serviços ao Cartório Eleitoral e à Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, com o prazo de convênio da cessão expirado, sem que houvesse sido renovado o convênio e sem o devido retorno dos servidores ao órgão de origem. Observe-se o quadro a seguir, que demonstra tal situação:

**Quadro 08 – Servidores cedidos pela Prefeitura Municipal de Canoinhas com o prazo de convênio expirado**

NOME DO SERVIDOR	CARGO	ATO DE CESSÃO	ÓRGÃO	PRAZO DO CONVÊNIO
Line Beatriz Ribeiro V. de Lima	Agente Adm. Auxiliar	Portaria nº 207/2012	Cartório Eleitoral	09/04/2012 à 08/04/2013
Sônia Terezinha Sacheti	Pedagogo	Portaria nº 325/2009	UFSC	01/01/2006 à 01/01/2011 (5 anos)
Suely de Fátima Sacheti	Pedagogo	Portaria nº 325/2009	UFSC	01/01/2006 à 01/01/2011 (5 anos)

Fonte: Documentos listados nas evidências do presente achado (item 2.7)

O critério utilizado para aferir o presente achado é firmado, primeiramente, pelos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, mais especificamente o princípio da legalidade, encontrado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, já transcrito anteriormente.

No caso em tela, verificou-se que os servidores constantes do Quadro 08 foram cedidos em função dos convênios firmados entre a Prefeitura

<sup>1</sup> A cessão de servidores públicos para Justiça Eleitoral está disciplinada pela Lei nº 6.999, de 07/06/1982, e o prazo da cessão da servidora Line Beatriz Ribeiro V. de Lima, está previsto na Portaria nº 207/2012.

254v  
A

Municipal de Canoinhas e os referidos órgãos, sendo expedidos os atos formalizando a cedência. Os prazos de vigência dos convênios listados, todavia, expiraram sem que fossem renovados os convênios e sem que os servidores retornassem à Prefeitura para exercerem suas atribuições.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina se pronunciou quanto à caracterização da disposição de servidores, nos termos do Prejulgado 1009, já transcrito anteriormente.

A Prefeitura Municipal de Canoinhas tem autorização legislativa para praticar o instituto da cessão, tendo firmado os convênios já mencionados. Entretanto, eles não estão mais em **vigência**. Oportuno citar o ensinamento do Antônio Flávio de Oliveira, que afirma:

**Os convênios, por sua própria essência, são firmados para durar por um determinado tempo ou até a ocorrência de um determinado evento que lhes ponham termo.** Daí resulta que a cessão tem seu término tão logo ocorra esse termo *ad quem*, seja ele uma data ou resultante de um evento qualquer. Após esse termo, deverá o servidor retornar ao seu órgão de origem para ali continuar exercendo as suas atribuições. (In: *Servidor Público: remoção, cessão, enquadramento e redistribuição*. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. Pág. 133). (grifo nosso)

O evento que pôs fim aos convênios supracitados, que regulamentavam as referidas cessões de servidores, foi o fim dos prazos de vigência, conforme se vislumbra no Quadro 08 deste relatório, não mais, então, produzindo efeitos os decretos de cedência relacionados às referidas disposições.

As **evidências** foram extraídas da listagem impressa expedida pelo Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal de Canoinhas (fls. 17/18) e cópia dos respectivos Termos de Convênio, de fls. 34/35 41/44.

**2.8. Cessão de servidor admitido em caráter temporário (ACT) para Universidade de Santa Catarina - UFSC, em descumprimento ao art. 37, caput, e inciso IX da Constituição Federal e art. 1º da Lei nº 3.869/2005**

A **situação encontrada** evidencia que a Prefeitura Municipal de Canoinhas efetuou a cessão de 01 (um) servidor, Sra. Ana Rita da Rocha

Schindler, admitido em caráter temporário (ACT) à Universidade de Santa Catarina - UFSC, por meio da Portaria nº 160/14, fls. 26/28, descaracterizando a necessidade temporária de excepcional interesse público que justifique a contratação temporária.

O **critério** utilizado como base para o presente achado encontra-se previsto no art. 37, *caput* e inciso IX, da Constituição Federal, já transcrito anteriormente, que trata da contratação em caráter temporário de servidores para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.

A Lei Municipal nº 3.869, de 24/08/2005, que dispõe sobre a contratação temporária no âmbito da Administração Pública Municipal de Canoinhas, em seu artigo 1º, estabelece que:

Art. 1º - Para atender a **necessidade temporária de excepcional interesse público**, os órgãos da Administração Pública Municipal direta e indireta poderão contratar pessoal por tempo determinado, nas condições previstas em Lei ( grifo nosso).

No caso em tela, não restou configurado a necessidade temporária de excepcional interesse público na contratação de pessoal para ceder a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC.

Destaca-se que 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)



No mesmo sentido, veja-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)**

Esta Corte de Contas já se pronunciou sobre o instituto da cessão. A saber:

**Prejulgado 1539**

O Poder Público pode ceder servidor titular de cargo efetivo para exercer mandato classista em sindicato representativo de sua categoria profissional, desde que expressamente autorizado por lei, **vedada a cessão de servidores contratados em caráter temporário** e de ocupantes de cargo em comissão [...] (Processo CON-04/01335593. Relator Cons. Luiz Roberto Herbst. Sessão de 26/05/2004) (grifo nosso)

As **evidências** foram obtidas através da listagem expedida pelo Departamento de Recursos Humanos da Prefeitura Municipal (fls. 17/18), cópia da Portaria nº 160/2014 expedida pela Prefeitura Municipal formalizando a contratação e cessão da servidora, cópia dos contratos de trabalho de 2013 e 2014, convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Canoinhas e UFSC juntados às fls.41/44.

## **2.9. Cessão de servidor em estágio probatório, para Associação de Pais e Amigos Excepcionais - APAE em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e Prejulgado 1228 desta Corte de Contas**

A **situação encontrada** evidenciou que o servidor Ilson Roberto Gai, nomeado em 14/02/2014 para exercer o cargo de provimento efetivo de Motorista, junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e da Família, foi cedido imediatamente à APAE para exercício do cargo de Motorista sem qualquer ato administrativo que embase tal cessão.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina se pronunciou quanto à impossibilidade de cessão de servidores em estágio probatório, nos termos do Prejulgado 1228, conforme segue:

### **Prejulgado 1228**

1. Observados os requisitos dos arts. 20 da Constituição Federal e 116 da Lei Federal nº 8.666/93 e havendo autorização legislativa pelos respectivos municípios para cessão de pessoal, é permitida a celebração de convênios entre a CASAN e municípios objetivando a cessão de servidores municipais efetivos para operação de Sistema de Abastecimento de Água destinado à distribuição nos respectivos municípios beneficiados, temporariamente e com ressarcimento pela CASAN, até esta realizar concurso e admissão de pessoal para essa finalidade, **sendo vedada a cessão de servidores contratados em caráter temporário, em estágio probatório ou ocupantes de cargo em comissão.** [...] (Processo CON-01/01058675. Prefeitura Municipal de Pouso Redondo. Relator Cons. Luiz Suzin Marini. Sessão de 30/09/2002) (grifo nosso)

As **evidências** do presente achado foram consubstanciadas pela listagem expedida pelo Departamento de Recursos Humanos, demonstrando a quantidade de servidores cedidos vigente em maio de 2014, juntada à fls. 17/18 e Portaria nº 094/2014 que nomeia o servidor Ilson Roberto Gai (fl. 29).

## **3. DA CONDOTA E DA RESPONSABILIDADE**

A **conduta do responsável**, no que tange aos achados de auditoria constantes do item "2" deste relatório, se alicerça pelos dispositivos legais assentados a seguir.

256V  
A

As atribuições do Prefeito Municipal, com relação aos achados de auditoria dispostos nos itens “2.1 a 2.9” deste relatório, estão dispostas na Lei Orgânica Municipal de Canoinhas, em seu art. 66, de acordo com o disposto a seguir:

Art. 66. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:  
I - a iniciativa das Leis, na forma e caso previstas nesta Lei Orgânica;  
[...]  
IX - prover os cargos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

#### 4. CONCLUSÃO

Por meio da auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Canoinhas foi possível a identificação dos achados descritos nos itens 2.1 a 2.9 deste relatório.

Não foi identificada a **causa** que motivou a Prefeitura de Canoinhas a proceder de acordo com os achados acima transcritos. O **efeito** verificado, todavia, foi a burla aos ditames legais e constitucionais, em especial ao art. 37 da Constituição Federal, bem como dos Prejulgados do Tribunal de Contas de Santa Catarina, mencionados no relatório.

O **benefício da fiscalização** é a devida verificação da legalidade e da regularidade dos atos de pessoal expedidos no âmbito da Prefeitura Municipal de Canoinhas.

#### 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando os fatos apresentados neste relatório, e com fundamento na auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Canoinhas, a Diretoria de Controle de Atos de Pessoal – DAP sugere ao Exmo. Sr. Relator:

**5.1** Determinar AUDIÊNCIA do responsável, nos termos do art. 29, § 1º c/c art. 35 da Lei Complementar 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:

**5.1.1 Responsável Sr. Luiz Alberto Rincoski Faria, Prefeito Municipal de Canoinhas de 01/01/2013 até a data da auditoria (09/05/2014), CPF 477.740.299-15, com endereço laboral na Felipe Schmidt, n. 10 – Centro, CEP 89460-000, quanto às condutas de:**

a) Promover a contratação de servidores em caráter temporário no ano de 2014, configurando burla ao concurso público, face a ausência dos pressupostos de excepcionalidade, temporariedade e transitoriedade, restando descaracterizada a necessidade temporária de excepcional interesse público, em desacordo ao art. 37, incisos II e IX da CF/88, configurando burla ao concurso público, bem como em desconsonância com Lei Municipal n.3869/2005 (item 2.1 deste relatório);

b) Manter no quadro funcional da Prefeitura Municipal de Canoinhas cargos de provimento efetivo e em comissão, sem as suas atribuições legais, propiciando o desconhecimento das funções perpetradas pelos servidores públicos municipais, em descumprimento ao previsto no art. 37, inciso V e art. 39, incisos I, II e III da Constituição Federal e art. 3º da Lei Municipal 2.305/90 (item 2.2 deste relatório);

c) Manter no quadro funcional da Prefeitura Municipal de Canoinhas 3 (três) servidores ocupantes do cargo de Advogado Municipal previsto no quadro de pessoal como de provimento em comissão, caracterizando burla ao concurso público, em afronta ao disposto no art. 37, II e V, da Constituição Federal e ao Prejulgado nº 1911 deste Tribunal de Contas (item 2.3 deste relatório);

d) Manter no quadro funcional da Prefeitura Municipal de Canoinhas servidores ocupante dos cargos de provimento em comissão de Tesoureiro - CC. C1, Encarregado da Merenda CC - E, Encarregado CC- E, Motorista Oficial e Fiscal de Obras, exercendo atividades eminentemente técnicas, sem as características de direção, chefia ou assessoramento, em desacordo ao art. 37, *caput*, e incisos II e V, da Constituição Federal (item 2.4 deste relatório);

e) Manter a cessão de 02 (duas) servidoras para Polícia Militar, sem convênio e atos que embasem as referidas disposições, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e Prejulgado 1009 desta Corte de Contas (item 2.5 deste relatório);

f) Manter a cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo à Secretaria de Segurança Pública do Estado de Santa Catarina e à Junta Comercial por tempo indeterminado, em infração ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e ao Prejulgado n. 1009 desta Corte de Contas. (item 2.6 deste relatório);

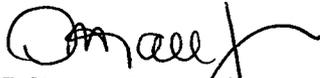
g) Manter a cessão de 03 (três) servidores titulares de cargo de provimento efetivo com o prazo de convênio expirado, em desrespeito ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal, além do descumprimento ao Prejulgado n. 1009 do Tribunal de Contas (item 2.7 deste relatório);

h) Efetuar a cessão de servidor admitido em caráter temporário (ACT) para Universidade de Santa Catarina – UFSC, em afronta ao art. 37, *caput*, e inciso IX da Constituição Federal e art. 1º da Lei nº 3.869/2005 (item 2.8 deste relatório);

i) Efetuar a cessão de servidor em estágio probatório para a APAE, em descumprimento ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal e Prejulgado 1228 desta Corte de Contas (item 2.9 deste relatório).

É o relatório.  
DAP, em 21/05/2014.

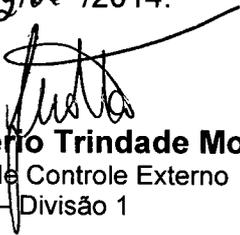
  
**Alicildo dos Passos**  
Auditor Fiscal de Controle Externo  
(Coordenador da Auditoria)

  
**Débora de Araújo e Araújo**  
Técnico de Atividades Administrativas e de  
Controle Externo

  
**Marcelo Tonon Medeiros**  
Auditor Fiscal de Controle Externo

  
**Marcia Christina Martins da Silva de  
Magalhães**  
Auditor Fiscal de Controle Externo

Visto, 09/06/2014.



**Fernanda Esmerio Trindade Motta**  
Auditor Fiscal de Controle Externo  
Chefe - Divisão 1

De acordo, 06/06/2014.



**Marcos Antônio Martins**  
Auditor Fiscal de Controle Externo  
Coordenador de Controle

