

PROCESSO Nº:	@RLA 18/00913955
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Campos Novos
RESPONSÁVEL:	Silvio Alexandre Zancanaro – Prefeito Municipal de 1º/01/2017 até a data da auditoria (19/10/2018)
ASSUNTO:	Auditoria <i>in loco</i> na Prefeitura Municipal, relativa a atos de pessoal ocorridos a partir de 1º/01/2017 a 19/10/2018.
RELATOR:	Luiz Eduardo Cherem
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 1 - DAP/COAP I/DIV1
RELATÓRIO Nº:	DAP - 4270/2019 – Conclusivo

1. INTRODUÇÃO

Em atendimento à programação estabelecida e cumprindo as atribuições de fiscalização conferidas ao Tribunal de Contas pelo art. 59, inciso IV, da Constituição Estadual; art. 1º, inciso V, da Lei Complementar (estadual) nº 202/2000 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas; e art. 1º, inciso V, da Resolução nº TC 06/2001 – Regimento Interno do Tribunal de Contas, a Diretoria de Atos de Pessoal - DAP realizou Auditoria *in loco* na Prefeitura Municipal de Campos Novos. A Auditoria foi realizada conforme a Proposta nº 29 da Programação de Fiscalização referente ao período de abril/2018 a março/2019.

Por meio do Ofício nº TCE/DAP 16.866/2018 (fl. 06) foi designada a equipe de auditoria, composta pelos Auditores Fiscais de Controle Externo Ana Cláudia Gomes, Luiz Paulo Monteiro Mafra e Raphael Périco Dutra (coordenador), para executar a fiscalização no período de 15 a 19 de outubro de 2018 com o intuito de verificar a regularidade dos atos de pessoal relativos à remuneração de servidores, cargos de provimento efetivo e comissionados, cessão de servidores, contratações por tempo determinado e controle de frequência, com abrangência ao período de 1º/01/2017 até 19/10/2018, tendo como objetivo verificar a regularidade dos atos ocorridos, de acordo com as disposições normativas pertinentes.

A Auditoria *in loco* constatou algumas restrições que foram apontadas no Relatório Técnico DAP nº 6631/2018 (fls. 358 a 412), o qual foi acolhido pelo

Relator, que determinou a realização de Audiência do responsável, nos termos do art. 29, § 1º, c/c art. 35 da Lei Complementar nº 202/2000, de acordo com o Despacho GAC/LRH – 1087/2018 (fl. 416).

O Sr. Silvio Alexandre Zancanaro enviou suas alegações de defesa nas fls. 421 a 483, com anexos de fls. 484 a 657, as quais serão analisadas no decorrer desta instrução.

2. REANÁLISE DOS RESULTADOS

Inicialmente, cabe ressaltar que a Auditoria *in loco* na Prefeitura Municipal de Campos Novos apontou as seguintes restrições, de acordo com o disposto no Relatório Técnico DAP nº 6631/2018:

2.1.1. Irregularidades na contratação de ACTs, tendo em vista o quantitativo maior de servidores contratados temporariamente em detrimento ao quantitativo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, havendo somente servidores contratados temporariamente para o desempenho das atividades de Arquiteto, Atendente de Enfermagem, Auxiliar de Odontologia, Fiscal de Obras, Médico, Médico Cardiologista, Médico Ortopedista e Pintor; excessivo número de servidores admitidos temporariamente para as funções de Assistente Social, Atendente de Farmácia, Auxiliar de Obras, Enfermeiro, Gari, Guarda e Professor; e expressivo número de servidores admitidos temporariamente para as funções de Auxiliar Administrativo, Engenheiro Civil, Nutricionista, Odontólogo, Psicólogo e Soldador, em desrespeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e às Leis (municipais) nº 1967/1993 e 1968/1993;

2.1.2. Servidores contratados em caráter temporário sem a realização de processo seletivo, em desrespeito ao art. 37, caput (princípio da impessoalidade) e inciso II da Constituição Federal, e ao Prejulgado n. 1927 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina;

2.1.3. Admissão irregular de 594 servidores em caráter temporário (ACTs), de 29 servidores comissionados e de 01 Secretário Municipal, tendo em vista que o Poder Executivo se encontrava acima do limite prudencial de despesa com pessoal, em desacordo ao previsto no art. 169, caput, da Constituição Federal e no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);

2.1.4. Irregularidades na realização de horas extras por servidores municipais, tendo em vista o desempenho habitual de serviço extraordinário e a ausência de limite máximo de realização de horas extras, em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 72 da Lei Complementar (municipal) nº 03/2000; e aos Prejulgados 0277, 1299 e 1742 do TCE/SC;

2.1.5. Irregularidades no controle da jornada de trabalho de servidores, tendo em vista as inconsistências no registro de frequência pelos servidores comissionados, em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e decisões desta Corte de Contas;

2.1.6. Acúmulo irregular de cargos/funções públicas por 01 servidor da Prefeitura Municipal, em desacordo ao previsto no art. 37, caput, e incisos XVI e XVII da Constituição Federal e art. 126 da Lei Complementar nº 03/2000;

2.1.7. Irregularidades no pagamento do adicional de sobreaviso a servidores municipais, tendo em vista o recebimento da citada verba sem lei autorizativa, em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, e inciso X da Constituição Federal;

2.1.8. Cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo a outros órgãos com o prazo indeterminado ou com prazo expirado, em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, art. 108 da Lei Complementar (municipal) nº 03/2000, Lei (federal) nº 6999/1982 e aos Prejulgados 1009 e 1364 desta Corte de Contas;

2.1.9. Irregularidades no quadro funcional do Gabinete do Prefeito, da Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo e da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da unidade gestora, tendo em vista o excessivo número de servidores ocupantes de cargos em comissão, superando o número de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, em descumprimento ao art. 37, caput, e incisos II e V da Constituição Federal e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal;

2.1.10. Ausência de quadro próprio de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo para o desempenho do cargo de provimento efetivo de Advogado, concomitante à existência de servidores ocupantes de cargo comissionado de Procurador Geral e Procurador Adjunto, em burla ao instituto do concurso público e em descumprimento ao previsto no art. 37, incisos II e V da Constituição Federal e Prejulgado 1579 do TCE-SC;

2.1.11. Irregularidades no pagamento de Adicional de Horas Extras a servidores, tendo em vista que o Poder Executivo estava no limite prudencial de despesa com pessoal, em desacordo ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 22, parágrafo único, inciso V da Lei Complementar (federal) nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);

2.1.12. Excesso de prazo na contratação temporária de 21 servidores admitidos em caráter temporário (ACTs), em desrespeito ao previsto no art. 37, caput, e inciso IX da Constituição Federal; art. 2º, § 2º da Lei (municipal) nº 1967/1993 e; art. 3º da Lei (municipal) nº 1968/1993.

As restrições supramencionadas serão reapreciadas nos itens 2.1 a 2.12 deste relatório, de acordo com o que segue:

2.1. Irregularidades na contratação de ACTs, tendo em vista o quantitativo maior de servidores contratados temporariamente em detrimento ao quantitativo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, havendo somente servidores contratados temporariamente para o desempenho das atividades de Arquiteto, Atendente de Enfermagem, Auxiliar de Odontologia, Fiscal de Obras, Médico, Médico Cardiologista, Médico Ortopedista e Pintor; excessivo número de servidores admitidos temporariamente para as funções de

Assistente Social, Atendente de Farmácia, Auxiliar de Obras, Enfermeiro, Gari, Guarda e Professor; e expressivo número de servidores admitidos temporariamente para as funções de Auxiliar Administrativo, Engenheiro Civil, Nutricionista, Odontólogo, Psicólogo e Soldador, em desrespeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e às Leis (municipais) nº 1967/1993 e 1968/1993

A **situação encontrada** pela auditoria *in loco* evidenciou que a Prefeitura Municipal de Campos Novos possuía mais servidores contratados temporariamente (606) do que servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo (527), em desvirtuamento da necessidade temporária de excepcional interesse público que deve nortear a contratação de servidores por tempo determinado, o que pode ser ilustrado pelas situações que serão explicitadas nos itens a seguir:

a) Foi verificado que, em outubro de 2018, a unidade gestora possuía apenas servidores contratados temporariamente para o desempenho das atividades de Arquiteto, Atendente de Enfermagem, Auxiliar de Odontologia, Fiscal de Obras, Médico, Médico Cardiologista, Médico Ortopedista e Pintor, conforme denota o quadro abaixo:

QUADRO 01 – Quantitativo de servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Arquiteto, Atendente de Enfermagem, Auxiliar de Odontologia, Fiscal de Obras, Médico, Médico Cardiologista, Médico Ortopedista e Pintor e admitidos em caráter temporário (ACTs) para as funções em tela em outubro de 2018

Cargo	Quantitativo legal	Cargos vagos	Quantitativo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo	Quantitativo de servidores admitidos em caráter temporário (ACTs)
Arquiteto	01	01	00	01
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			00	100
Atendente de Enfermagem	03	03	00	01
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			00	100
Auxiliar de Odontologia	01	01	00	01
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de			00	100

provimento efetivo e ACTs				
Fiscal de Obras	02	02	00	02
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			00	100
Médico	05	05	00	04
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			00	100
Médico Cardiologista	01	01	00	01
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			00	100
Médico Ortopedista	01	01	00	01
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			00	100
Pintor	01	01	00	01
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			00	100

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do presente achado (item 2.1.1)

b) Em outubro de 2018, a unidade gestora possuía um número excessivo de servidores contratados temporariamente para o desempenho das atividades de Assistente Social, Atendente de Farmácia, Auxiliar de Obras, Enfermeiro, Gari e Guarda, de acordo com o que segue:

QUADRO 02 – Quantitativo de servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Assistente Social, Atendente de Farmácia, Auxiliar de Obras, Enfermeiro, Gari e Guarda e admitidos em caráter temporário (ACTs) para as funções em tela em outubro de 2018

Cargo	Quantitativo legal	Cargos vagos	Quantitativo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo	Quantitativo de servidores admitidos em caráter temporário (ACTs)
Assistente Social	10	07	03	06
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			33,34%	66,66%
Atendente de Farmácia	03	02	01	02
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			33,34%	66,66%
Auxiliar de Obras	60	38	22	37
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			37,28%	62,72%
Enfermeiro	09	08	01	08

Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			11,12%	88,88%
Gari	32	21	11	16
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			40,74%	59,26%
Guarda	32	21	11	22
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			33,33%	66,67%

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do presente achado (item 2.1.1)

Cabe destacar, neste mesmo item, o número excessivo de professores em exercício de função na Prefeitura Municipal em outubro de 2018, no que demonstra o quadro abaixo:

QUADRO 03 – Quantitativo de servidores ocupantes do cargo de provimento efetivo de Professor e admitidos em caráter temporário (ACTs) para as funções em tela em outubro de 2018

Cargo	Quantitativo legal	Cargos vagos	Quantitativo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo	Quantitativo de servidores admitidos em caráter temporário (ACTs)
Professor	310	126	184	369
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			33,27%	66,73%

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do presente achado (item 2.1.1)

c) A unidade gestora possuía, em outubro de 2018, um número expressivo de servidores contratados temporariamente para o desempenho das atividades de Auxiliar Administrativo, Engenheiro Civil, Nutricionista, Odontólogo, Psicólogo e Soldador, de acordo com o que segue:

QUADRO 04 – Quantitativo de servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo de Auxiliar Administrativo, Engenheiro Civil, Nutricionista, Odontólogo, Psicólogo e Soldador e admitidos em caráter temporário (ACTs) para as funções em tela em outubro de 2018

Cargo	Quantitativo legal	Cargos vagos	Quantitativo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo	Quantitativo de servidores admitidos em caráter temporário (ACTs)
Auxiliar Administrativo	17	07	10	07
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			58,83%	41,17%
Engenheiro Civil	03	01	02	02
Proporcionalidade existente entre os			50,00%	50,00%

servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs				
Nutricionista	02	01	01	01
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			50,00%	50,00%
Odontólogo	05	02	03	02
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			60,00%	40,00%
Psicólogo	09	03	06	04
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			60,00%	40,00%
Soldador	03	02	01	01
Proporcionalidade existente entre os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e ACTs			50,00%	50,00%

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do presente achado (item 2.1.1)

As **evidências** do presente achado são encontradas na listagem referente aos cargos de provimento efetivo existentes no quadro da Prefeitura Municipal, a qual informa o seu quantitativo legal, os cargos ocupados e vagos e o quantitativo de servidores admitidos em caráter temporário, vigente em outubro de 2018 (Documentos do Achado 2.1.1).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra aportado no art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, que trata do instituto do concurso público como alicerce para o preenchimento de cargos na administração pública e da contratação em caráter temporário de servidores para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com o que segue:

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:

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, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

[...]

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

As Leis (municipais) nº 1967/1993 e 1968/1993 disciplinam, respectivamente, a admissão em caráter temporário na Prefeitura Municipal de

Campos Novos para o Magistério e para o desempenho de outras funções, trazendo as seguintes disposições concernentes à matéria em tela:

Lei (municipal) nº 1967/1993

Art. 1º - As atividades relacionadas com o funcionamento das unidades educacionais do Município serão exercidas, no que exceder à capacidade dos servidores efetivos, por admitidos em serviço de caráter temporário, de acordo com as disposições desta Lei.

Art. 2º - A admissão de professor dar-se-á, exclusivamente, para o desempenho das atividades docentes por tempo determinado, em substituição aos afastamentos legais dos titulares.

Parágrafo 1º - A admissão de que trata este artigo poderá ocorrer excepcionalmente nos seguintes casos:

I - Em virtude de existência de vaga não ocupada em Concurso Público;

II - Em decorrência de abertura de novas vagas por criação ou por dispensa de seu ocupante e,

III - Para lotação em Escolas Estaduais conveniadas.

Parágrafo 2º - Nas hipóteses referidas nos incisos acima a necessidade de admissão deverá estar devidamente comprovada e o prazo da admissão não poderá exceder ao término do ano civil.

Lei (municipal) nº 1968/1993

Art. 1º - As atividades relacionadas com o funcionamento dos serviços da administração direta, (autárquica e fundacional) do Município de Campos Novos, serão exercidas, no que exceder à capacidade dos servidores efetivos, por admitidos em serviços de caráter temporário, de acordo com as disposições desta Lei.

Art. 2º - A admissão dar-se-á exclusivamente para o desempenho de atividades por tempo determinado, em substituição aos afastamentos legais dos titulares ou para atender necessidades de serviço em novos programas.

Parágrafo 1º - A admissão de que trata este artigo poderá ocorrer excepcionalmente nos seguintes casos: após autorização legislativa:

I - para atender necessidades temporárias na área da saúde;

II - para atender termos de convênio, acordo ou ajustes celebrados com outros entes públicos, para execução de obras ou prestação de serviços;

III - para substituição de servidor efetivo em caso de afastamento por doença ou férias regulamentares e cuja atividade ou serviço é de excepcional interesse público;

IV - para obra certa, cuja execução obedeça ao regime de administração direta;

V - para recuperação de obras e serviços públicos danificados pela ocorrência de fenômenos meteorológicos, cuja extensão caracteriza situação excepcional;

VI - para execução de programas especiais de trabalhos instituídos por Decreto do Prefeito Municipal, para atender necessidades conjunturais que demandem a atuação imediata da Prefeitura e para os quais não justifica a realização de concurso público para estabilizar Servidor.

Parágrafo 2º - Nas hipóteses referidas nos incisos acima, a necessidade de admissão deverá estar devidamente justificada e comprovada.

A verificação das evidencias juntadas a estes autos, explanadas na descrição do presente achado, denota que a unidade gestora não logrou

justificar a contratação temporária de tantos servidores em diversas áreas da unidade gestora, o que demonstra um claro desvirtuamento da necessidade temporária de excepcional interesse público que deve alicerçar a contratação por tempo determinado na administração pública municipal camponovense.

Ressalta-se, ainda, que se há a necessidade de mais vagas criadas por lei com relação aos cargos de provimento efetivo constantes dos quadros supracitados, devido à maior demanda de trabalho, deve a unidade gestora providenciar a criação de vagas por meio de dispositivo legal e preenche-las mediante aprovação prévia de servidores em concurso público, segundo preconiza a Carta Magna.

A contratação temporária é modalidade que mitiga a necessidade de realização de concurso público. Por isso, latentes têm que ser o caráter excepcional e a temporariedade da situação.

Esta Corte de Contas já se pronunciou acerca do instituto da contratação temporária, no que se observa abaixo:

Prejulgado 2003

1. O art. 37, IX, da Constituição Federal autoriza contratações de pessoal de curto prazo, sem concurso público, desde que indispensáveis ao atendimento de **necessidade temporária de excepcional interesse público**, quer para o desempenho das atividades de caráter eventual, temporário ou excepcional, quer para o desempenho das atividades de caráter regular e permanente.
2. A contratação temporária de pessoal por excepcional interesse público deverá ser regulamentada através de lei de iniciativa do Poder Executivo, a ser aplicada no âmbito dos Poderes e órgãos do ente federado, devendo o instrumento legal estabelecer as condições em que serão realizadas as admissões temporárias de pessoal (Processo n. CON-08/00526490. Relatora Auditora Sabrina Nunes Iocken. Sessão de 24/08/2009) (grifo nosso)

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)

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)

Ademais, cabe destacar o respeito ao Princípio da Proporcionalidade na administração pública, tendo em vista as porcentagens demonstradas no Quadro 01, 02, 03 e 04 deste relatório, que explicitam a exclusividade de servidores temporários para o desempenho das funções de Arquiteto, Atendente de Enfermagem, Auxiliar de Odontologia, Fiscal de Obras, Médico, Médico Cardiologista, Médico Ortopedista e Pintor e um quantitativo maior de ACTs para as funções de Assistente Social, Atendente de Farmácia, Auxiliar de Obras, Enfermeiro, Gari, Guarda e Professor do que de ocupantes de cargos de provimento efetivo nas mesmas atividades, destacando-se, ainda, o expressivo número de ACTs no que tange aos contratados para as funções de Auxiliar Administrativo, Engenheiro Civil, Nutricionista, Odontólogo, Psicólogo e

Soldador. Observe-se o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o aludido princípio:

Este princípio enuncia a idéia – singela, aliás, conquanto frequentemente desconsiderada – de que as competências administrativas **só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade correspondentes ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas**. Segue-se que os atos cujos conteúdos ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifica o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam. (*Curso de Direito Administrativo*. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. Pág. 110)

2.1.1. Resposta da audiência

O responsável, de acordo com as justificativas acostadas às fls. 427 a 435, alegou que assumiu a Prefeitura em 2017 e o município estava há mais de 10 anos sem realizar concurso público, aduzindo, também, que os cargos existentes eram ocupados por meio de contratações diretas e processos seletivos em algumas ocasiões, como na educação. No início da gestão, as escolas municipais não possuíam a quantidade mínima de professores para o ano letivo, o que o teria obrigado a deflagrar um processo seletivo para preenchimento dessas vagas.

Após isso, aduziu o gestor que a Administração teria se empenhado em realizar um levantamento do quadro funcional atual, quantificando as vagas em aberto que deveriam ser oferecidas via concurso público, a necessidade de criação de novas vagas e a extinção de vagas obsoletas. Com isso, a administração teria realizado os seguintes procedimentos:

- Reformulação do Plano de Cargos e Salários da Educação – a administração teria reformulado a carreira do magistério, criando cargos e vagas até então ocupadas somente por servidores temporários. O atual Plano de Cargos e Salários do Magistério Municipal é previsto na Lei Complementar (municipal) nº 09/2018¹;

1 Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/campos-novos/lei-complementar/2018/1/9/lei-complementar-n-9-2018-dispoe-sobre-o-plano-de-carreira-e-remuneracao-dos-profissionais-da-educacao-do-municipio-de-campos-novos-e-da-outras-providencias?q=+09%2F2018> Acesso em: 05/07/2019.

- Reformulação do Plano de Cargos e Salários da Administração Municipal – a administração teria reformulado a Lei Complementar (municipal) nº 06/2009, que trata sobre a Organização Administrativa do Município de Campos Novos, por meio do Projeto de Lei nº 13/2018 para extinguir, renomear e adequar os cargos oferecidos, assim como teria editado o Projeto de Lei Complementar nº 12/2018, o qual traz alterações nos cargos de provimento efetivo previstos na Lei Complementar (municipal) nº 10/2011² para extinguir determinados cargos, aumentar o número de vagas em outros e criar funções necessárias. Ambos os projetos se encontrariam em tramitação na Câmara Municipal e com eles seriam extintos 41 cargos da Administração, resultando em uma economia de aproximadamente R\$600.000,00, de acordo com os dados trazidos pelo gestor;
- Deflagração de Concurso Público para a educação – abertura de concurso público para preenchimento de 106 vagas na educação, vide Edital nº 02/2018 (fls. 486 a 505);
- Deflagração de Processo Seletivo para a educação – no mesmo momento da abertura do concurso público, foi aberto o processo seletivo para cadastro de reserva destinado às contratações temporárias previstas na legislação municipal, vide Edital nº 002/2018 (fls. 506 a 523);
- Deflagração de Concurso Público na Administração Municipal – foi publicado o Edital nº 001/2018 (fls. 524 a 563) visando o preenchimento de 78 vagas para servidores efetivos na Administração Municipal;
- Deflagração de Processo Seletivo na Administração Municipal – em relação às possíveis contratações temporárias que possam vir a acontecer no município, de acordo com as situações expressamente previstas na legislação municipal, foi aberto o Edital nº 001/2018 (fls. 564 a 618);
- Nova legislação para contratação temporária – com o intuito de regularizar e atualizar as disposições acerca das contratações temporárias no

2 Dispõe sobre o plano de carreiras, cargos e salários dos servidores efetivos do Poder Executivo, Fundação Hospitalar dr. José Athanázio, Fundação Cultural Cid Caesar de Almeida Pedroso e Fundação Municipal do Meio Ambiente -FUNDEMA, do Município de Campos Novos.

município, visto que a legislação datava do ano de 1993, a atual administração elaborou o Projeto de Lei (municipal) nº 4.123/2018 (fls. 619 a 626), o qual dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal. O Projeto de Lei foi aprovado e deu origem a Lei (municipal) nº 4.547/2019³.

- Exoneração de todos os servidores temporários contratados sem processo seletivo – com a realização dos concursos públicos e dos processos seletivos acima citados, o passo seguinte seria a exoneração de todo e qualquer servidor que tenha sido contratado temporariamente, devendo a vaga ser ocupada por servidor efetivo.

O responsável aduziu, também, que as contratações temporárias eram realizadas sob a justificativa de não haver servidor aprovado em concurso público, aliada a necessidade imediata de contratação para manter os serviços públicos. Como já ressaltado, a administração teria ficado por mais de 10 anos sem realização de concurso público e, com isso, diversos cargos sempre foram ocupados apenas por servidores temporários. Porém, após a realização dos concursos públicos acima citados, todos os cargos elencados por este Tribunal de Contas no Relatório de Audiência serão preenchidos por servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo.

2.1.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Inicialmente, cabe frisar que, no entender desta instrução, os argumentos trazidos pelo responsável merecem ser acolhidos, tendo em vista que, ao se consultar o endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Campos Novos⁴, constatou-se que a unidade gestora não efetuava concurso público desde o ano de 2011, pelo menos, de acordo com os dados constantes no site oficial, na internet, da Prefeitura Municipal.

3 Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/campos-novos/lei-ordinaria/2019/455/4547/lei-ordinaria-n-4547-2019-dispoe-sobre-a-contratacao-por-tempo-determinado-para-atender-a-necessidade-temporaria-de-excepcional-interesse-publico-nos-termos-do-inciso-ix-do-artigo-37-da-constituicao-federal?q=contratacao+temporaria>. Acesso em 02/07/2019.

4 Disponível em <https://www.camposnovos.sc.gov.br/concursos/index/index/codMapaltem/6723>. Acesso em 04/07/2019

De tal modo, este Corpo Técnico entende que o gestor, de acordo com o tempo hábil, tomou medidas administrativas para dirimir as irregularidades apontadas pela Auditoria *in loco*, tais como a realização de concurso público para diversos cargos na unidade gestora, convocando, até o momento da edição deste Relatório Técnico, 106 (cento e seis) servidores para o desempenho das funções de cargos efetivos da área da educação (incluindo 79 professores) e outros 76 (setenta e seis) servidores para o desempenho das funções de cargos efetivos do restante da administração municipal⁵.

Sendo assim, este Corpo Técnico entende que a restrição deve ser mantida, porém sem punição ao responsável, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Campos Novos que comprove a este Tribunal de Contas o preenchimento das vagas oferecidas por meio dos certames realizados e relegate as contratações temporárias às hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, em respeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e à Lei (municipal) nº 4.574/2019.

2.2. Servidores contratados em caráter temporário sem a realização de processo seletivo, em desrespeito ao art. 37, *caput* (princípio da impessoalidade) e inciso II da Constituição Federal, e ao Prejulgado n. 1927 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

A **situação encontrada** evidenciou que a Prefeitura Municipal de Campos Novos contratou e/ou mantém contratados 278 servidores temporários de forma direta, sem a realização de processo seletivo, para o exercício de todas as funções temporárias junto a Prefeitura Municipal, com exceção dos servidores aprovados pelo Processo Seletivo de Edital nº 001/2017⁶, de acordo com a listagem aportada às fls. 09 a 18⁷.

5 Disponível em <https://www.camposnovos.sc.gov.br/concursos/index/index/codMapaltem/6723>. Acesso em 04/07/2019

6 Resultado final disponível em https://cdn.gestoreditais.com.br/edital/43/888/resultado-final-pdf_58.pdf. Acesso em 24/10/2018.

7 A última coluna do documento referido identifica os servidores que realizaram processo seletivo.

As **evidências** do presente achado foram encontradas na listagem de servidores contratados temporariamente na Prefeitura Municipal de Campos Novos (Documentos do Achado 2.1.2).

O **critério utilizado** para apontar a necessidade de realização de processo seletivo para a contratação de servidores em caráter temporário se encontra aportado no art. 37, *caput* (princípio da impessoalidade) e incisos II e V, da Constituição Federal, já transcritos anteriormente.

Salienta-se que a realização de processo seletivo para a seleção dos servidores em questão é requisito imperioso para as contratações temporárias, visto que mesmo para essas é necessária a realização de um certame para garantir o princípio da impessoalidade, embora esse seja mais simplificado que o concurso público, pois caso assim não se proceda estará sendo violado o disposto no art. 37, *caput* e inciso II da Carta Magna.

Tal achado também se encontra alicerçado no Prejulgado n. 1927 deste Tribunal de Contas:

Prejulgado 1927

[...]

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

[...]

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

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

A contratação por tempo determinado é a exceção à regra do concurso público - forma constitucional regular de provimento efetivo de cargos públicos, inciso II, art. 37, Constituição Federal, sendo que para tanto, impõe-se que

sejam atendidos os requisitos constitucionais necessários para tal tipo de contratação, nos termos do art. 37, inciso IX da Constituição Federal, quais sejam: lei vigente, necessidade temporária e excepcional interesse público. Assim, a eventual contratação temporária obrigatoriamente deve ocorrer apenas em casos excepcionais, em que a eventual demora na contratação de pessoal cause ofensa ao interesse público.

2.2.1. Resposta da audiência

O responsável indicou os mesmos argumentos apresentados no item 2.1.1 deste Relatório, discorrendo a respeito da prática reiterada da gestão anterior que realizava as contratações temporárias de forma direta, além de não preencher as vagas com servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo. O referido alegou, ainda, que realizou o levantamento do quadro funcional e tomou as medidas adequadas para sanar as irregularidades encontradas, vide os procedimentos supracitados.

2.2.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Em que pese os argumentos trazidos pelo gestor, atinentes à realização de Concurso Público e Processos Seletivos e aliados à alegação de que os servidores contratados sem processo seletivo seriam exonerados, este Corpo Técnico mantém a restrição apontada anteriormente, principalmente no que tange às contratações perpetradas pelo responsável no exercício de 2018, onde se verifica, de acordo com os Documentos do Achado 2.1.2, que foram contratados sem processo seletivo 264 servidores temporários, o que denota o conhecimento do gestor no que tange à irregularidade apontada, tendo em vista que, no momento das contratações, já havia decorrido mais de um ano do mandato do atual Prefeito.

De tal modo, conclui este Corpo Técnico que a restrição deve ser mantida com a consequente determinação de que a Prefeitura Municipal de Campos Novos comprove a este Tribunal de Contas a exoneração de todos os servidores temporários contratados sem processo seletivo, se abstendo, consequentemente, em realizar contratação temporária de servidor sem a

realização de processo seletivo adequado, em respeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e à Lei (municipal) nº 4.574/2019.

2.3. Admissão irregular de 594 servidores em caráter temporário (ACTs), de 29 servidores comissionados e de 01 Secretário Municipal, tendo em vista que o Poder Executivo se encontrava acima do limite prudencial de despesa com pessoal, em desacordo ao previsto no art. 169, *caput*, da Constituição Federal e no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)

A **situação encontrada** evidenciou que o Poder Executivo de Campos Novos admitiu 594 servidores em caráter temporário (ACTs), 29 servidores comissionados e 01 Secretário Municipal a partir do mês de setembro de 2017, ao mesmo tempo em que a despesa total com pessoal estava acima do limite prudencial previsto na Lei Complementar Federal n. 101/2000 – LRF, de acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal de Despesa com Pessoal juntados aos autos às fls. 61 a 65, no que explicita o quadro abaixo:

QUADRO 05 – Despesa com pessoal no Poder Executivo de Campos Novos a partir de 3º Quadrimestre de 2017

Período	Limite Prudencial (em %)	Despesa Total com Pessoal apurada no período (em %)
2º Quadrimestre de 2017 (final agosto de 2017)	51,30	56,73
3º Quadrimestre de 2017 (final dezembro de 2017)	51,30	57,67 ⁸
1º Quadrimestre de 2018 (final abril de 2018)	51,30	56,74
2º Quadrimestre de 2018 (final agosto de 2018)	51,30	53,49

Fonte: Documentos acostados às fls. 61 a 65.

As **evidências** do presente achado são encontradas nos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo Municipal relativos ao período de janeiro de

8 Tendo em vista que o relatório do referido período juntado aos autos diz respeito à despesa com pessoal apurada no Município de Campos Novos (englobando todos os Poderes), adotou-se como referência o índice informado pelo Município no sistema e-Sfinge, disponível em http://portaldocidadao.tce.sc.gov.br/home.php?idmenu=municipio&menu=limite-lrf-despesa-com-pessoal&nu_ano=2017SFI&id=420360&id_modalidade=0. Acessi em 24/10/2018.

2017 a agosto de 2018 (Documentos do Achado 2.1.3), aliados às listagens de servidores admitidos em caráter temporário (fls. 09 a 18) e servidores comissionados (fls. 317 a 321), atinentes ao mês de outubro de 2018.

O **critério utilizado** para aferir o presente achado é alicerçado pelo disposto no art. 169, *caput*, da Constituição Federal, que aduz que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”.

A Lei Complementar (federal) nº 101/2000 estabeleceu os limites de despesa com pessoal, no que tange aos entes federativos. Observe-se, a seguir, os parâmetros atrelados aos gastos com pessoal no âmbito dos Municípios:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

[...]

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (grifo nosso)

Verifica-se da leitura do dispositivo legal supracitado que o ente federativo que ultrapassar os gastos com pessoal em valores acima de 95%

dos limites estabelecidos no art. 19 da LRF estará impedido de tomar uma série de medidas, entre as quais o provimento de cargos públicos e a contratação de pessoal a qualquer título. Esse limite de 95%, chamado de **limite prudencial**, tem como referência, no âmbito do Poder Executivo dos Municípios, o percentual de **51,30%**.

No caso em tela, constatou-se que foi ultrapassado o limite prudencial de despesa com pessoal a partir do 2º Quadrimestre do exercício de 2017, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal acostado à fl. 82, estando o total das despesas com pessoal do Poder Executivo em 56,73% da Receita Corrente Líquida do Município de Campos Novos. Por tal fato, a administração pública de Campos Novos não poderia ter contratado os 594 servidores em caráter temporário (ACTs), 29 servidores comissionados e 01 Secretário Municipal citados anteriormente no presente relatório.

Esse é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado:

Prejulgado 0978

[...]

A nomeação de servidores para cargos efetivos, cargos em comissão e funções gratificadas, contratação em caráter temporário ou a qualquer título, estão vedadas quando as despesas totais com pessoal do Poder ou órgão estejam acima dos limites previstos no art. 22, parágrafo único, da LC 101/00 (acima de 95% dos limites estabelecidos no art. 20), salvo para reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança. Também serão nulos os atos (art. 21 da LC 101/00) quando representarem aumento de despesas sem atendimento aos requisitos dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ainda que dentro dos limites legais (Processo n. CON-00/04892631. Decisão n. 513/2001. Secretaria de Estado da Administração. Rel. Aud. Thereza Aparecida Costa Marques. Pub. em 08/06/2001) (grifo nosso)

Ressalte-se, por fim, que a exceção prevista na parte final do inciso IV do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe sobre a reposição de pessoal decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança, não foi constatada pela equipe de Auditoria *in loco* na fiscalização efetuada na unidade gestora.

2.3.1. Resposta da audiência

O responsável alegou que alguns fatos culminaram na redução das receitas do município e, conseqüentemente, no aumento do índice de gasto

com folha de pagamento, sem aumentar o gasto efetivamente. A receita em 2017 diminuiu em mais de R\$ 10 milhões de reais, comparado com 2016, ocorrendo redução nos repasses referente ao Fundo de Participação dos Municípios e pela Compensação dos Recursos Hídricos.

O Sr. Silvio Alexandre trouxe o art. 23, § 3º, 5º e 6º da LRF para indicar a impossibilidade de aplicação de penalidades, o qual traz a seguinte descrição:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

[...]

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. [...]

§ 5º As restrições previstas no § 3º deste artigo não se aplicam ao Município em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior, devido a: (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

I – diminuição das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios decorrente de concessão de isenções tributárias pela União; e (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

II – diminuição das receitas recebidas de royalties e participações especiais. (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

§ 6º O disposto no § 5º deste artigo só se aplica caso a despesa total com pessoal do quadrimestre vigente não ultrapasse o limite percentual previsto no art. 19 desta Lei Complementar, considerada, para este cálculo, a receita corrente líquida do quadrimestre correspondente do ano anterior atualizada monetariamente. (Incluído pela Lei Complementar nº 164, de 2018)

Segundo o responsável, a legislação acima isentaria da punição prevista no § 3º os municípios que ultrapassaram os limites com pessoal em caso de queda de receita real superior a 10% (dez por cento), em comparação ao correspondente quadrimestre do exercício financeiro anterior. A atenuante trazida pela lei diz respeito os atos de pessoal que extrapolaram os limites legais e, devido à queda na arrecadação, justificariam o aumento dos índices.

Sendo assim, o gestor defendeu que o Município de Campos Novos trabalhou com praticamente a mesma quantidade de servidores em 2016 e 2017 e, por causa da diminuição das receitas, o percentual da despesa com

peçoal teria tido um aumento relativo, não absoluto. O responsável ressaltou, também, que as contratações efetuadas foram para reposição de servidores exonerados no período anterior e término de contrato temporário de trabalho, especialmente nas áreas da educação e saúde, como permitiria o inciso IV do art. 22 da LC 101/2000 para situações como esta, de acordo com o entendimento trazido pelo gestor.

O gestor trouxe entendimentos da doutrina com interpretações diversas dos dispositivos da LRF, os quais defendem que a restrição imposta quando o município atinge o patamar de 95% do limite legal tem o caráter de contenção, cujo objetivo não é impor a diminuição de despesas, mas evitar o seu crescimento. Caso ocorra uma harmonização com outros dispositivos da CF, com base no interesse público, na interpretação sistêmica e no princípio da razoabilidade, tal vedação poderia, no entender do responsável, ser relativizada.

Dessa forma, como não teria havido aumento efetivo de gastos com peçoal, o responsável entende que era possível o provimento de cargo público, admissão ou contratação de peçoal a qualquer título para substituição de peçoal decorrente de exoneração, demissão ou dispensa nas áreas de saúde, educação e segurança, não sendo taxativas as hipóteses previstas na LRF. Nessa mesma linha, admitir-se-ia a reposição de peçoal em função do término de contratos temporários por excepcional interesse público. O referido citou jurisprudência do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul nesse sentido.

O responsável afirmou, ainda, que entende ser possíveis ou justificáveis tais contratações, visto que ocorreu queda na arrecadação global do município, queda no repasse do Fundo de Participação dos Municípios, queda nos repasses de compensação dos Recursos Hídricos em todos os quadrimestres de 2017 e contratação de temporários essencialmente nas áreas de saúde e educação.

Para finalizar, o referido aduziu que a despesa total com peçoal vem diminuindo gradativamente nos quadrimestres de 2017 e 2018, pois a

Administração teria adotado providências em busca de reduzir os gastos com pessoal sem comprometer os serviços públicos.

2.3.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

As alegações trazidas aos autos pelo responsável não foram, a princípio, suficientes para sanar a restrição apontada, visto que a legislação é clara ao vedar a contratação de pessoal, com as devidas exceções, quando o município atingir o limite prudencial nas despesas com pessoal (95%). O art. 23 da LRF indicado pelo gestor como impeditivo para aplicação de sanção não merece prosperar, pois é do art. 22 que se extraem as vedações impostas aos municípios que atingirem os limites da LC 101/2000.

O responsável alegou que as contratações foram, em sua maioria, nas áreas de educação e saúde, porém ao visualizar o quadro das contratações (fls. 09 a 18) verifica-se que foram contratados servidores para diversas áreas da Prefeitura, o que a legislação não permite devido ao limite de despesa com pessoal.

Apesar de tais questões, esta instrução reconhece, contudo, acerca da queda na arrecadação e dos repasses feitos ao município no período aqui abarcado, além das medidas que o gestor vem implementando no município após a realização da Auditoria deste Tribunal de Contas. Do mesmo modo, o próprio Quadro 05 acima aportado demonstra uma queda constante dos gastos com pessoal, o que demonstra a intenção da administração pública municipal de dirimir a irregularidade apontada pela Auditoria *in loco*.

Sendo assim, este Corpo Técnico entende que a restrição deve ser mantida sem punição ao responsável, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Campos Novos que tome as medidas necessárias para adequar os seus gastos de pessoal com os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, mais especificamente aqueles atinentes à redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança e à exoneração de servidores não estáveis, se abstendo, ainda, de nomear servidores enquanto o Poder Executivo Municipal esteja acima do limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, restringindo tais contratações aos casos de reposição

de servidores resultantes de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão ou promoção nas áreas de educação e saúde, em consonância ao previsto no art. 169, *caput*, da Constituição Federal e no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

2.4. Irregularidades na realização de horas extras por servidores municipais, tendo em vista o desempenho habitual de serviço extraordinário e a ausência de limite máximo de realização de horas extras, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 72 da Lei Complementar (municipal) nº 03/2000; e aos Prejulgados 0277, 1299 e 1742 do TCE/SC

A **situação encontrada** evidenciou a existência de irregularidades na realização de horas extras por servidores da Prefeitura Municipal de Campos Novos, tendo em vista que no período de janeiro de 2018 a setembro de 2018, alguns servidores realizaram horas extras em praticamente todos os meses do período supracitado, desvirtuando a excepcionalidade que deve permear a execução de serviços extraordinários por servidores da unidade gestora, de acordo com o que segue:

QUADRO 06 – Servidores que realizaram horas extras entre janeiro e setembro de 2018, em pelo menos 07 meses

	Servidor	Cargo/função ocupado	Período em que recebeu adicional de horas extras
01	Adelar Antonio Pinto	Motorista	Janeiro a setembro/2018
02	Amarildo Machado	Operador de Máquinas	Janeiro a setembro/2018
03	Andre Araújo de Matos	Motorista	Fevereiro a setembro/2018
04	Atílio Pinto	Motorista	Fevereiro a junho, agosto e setembro/2018
05	Carlos Junior Farrapo	Motorista	Janeiro a junho, agosto e setembro/2018
06	Claudemir da Fonseca	Motorista	Janeiro a junho, agosto e setembro/2018
07	Donizete Francisco de Assis	Auxiliar de Obras	Janeiro a setembro/2018

08	Evandro Cezar Duarte	Motorista	Janeiro a setembro/2018
09	Gilmar Junior de Mattos	Motorista	Janeiro a setembro/2018
10	Jean Carlos Petry	Agente de Serviços Operacionais	Fevereiro a setembro/2018
11	João Carlos de Lima	Motorista	Fevereiro a setembro/2018
12	Luiz Fernando Ferreira	Motorista	Fevereiro a setembro/2018
13	Marco Aurelio Padilha	Motorista	Janeiro e março a setembro/2018
14	Marcos Pinheiro	Motorista	Março a setembro/2018
15	Moises Valter Antunes	Motorista	Fevereiro a setembro/2018
16	Paulo Roberto Barbosa	Motorista	Março a setembro/2018
17	Rafael Lopes Tonholi	Motorista	Janeiro a setembro/2018
18	Rodrigo Tesck	Motorista	Março a setembro/2018
19	Valdemir João Semin	Motorista	Janeiro e março a setembro/2018

Fonte: Relatórios de pagamento de horas extras de janeiro a setembro de 2018 (fls. 66 a 101)

As **evidências** do presente achado são encontradas nos relatórios de pagamento de adicional de horas extras relativos aos meses de janeiro a setembro de 2018 (Documentos do Achado 2.1.4).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra disposto, primeiramente, no art. 37, *caput*, Constituição Federal, que dispõe sobre os princípios que devem nortear a Administração Pública na consecução de seus serviços, de acordo com o que segue:

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 [...]

A Lei Complementar (municipal) nº 03/2000, que trata do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Campos Novos, assim dispõe em seu art. 72:

Art. 72. **Somente será permitido serviço extraordinário para atender a situações excepcionais, temporárias e se o interesse público exigir.**

De tal maneira, denota-se da leitura da legislação supracitada que a execução de serviço extraordinário deve ser atrelada à imperiosa necessidade, não podendo tornar-se rotineira no âmbito dos serviços prestados pelos servidores da unidade gestora. De tal modo, os fatos verificados pela Auditoria *in loco*, que demonstraram a realização generalizada e rotineira de atividade extraordinária por servidores da Prefeitura Municipal, desvirtuaram a excepcionalidade que deve revestir a execução de horas extras por servidores municipais.

Esta Corte de Contas possui um entendimento bem claro no que tange aos fatos aqui apontados, aduzindo que as horas extras devem ser excepcionais e não habituais, conforme aduzem os prejulgados abaixo apontados:

Prejulgado 0277

1. O pagamento de horas extras aos servidores públicos, efetivos e comissionados, **está condicionado às hipóteses excepcionais e temporárias, mediante prévia autorização e justificativa por escrito do superior imediato, sendo necessária a existência de lei que autorize tal pagamento.** (Prejulgado reformado pela Decisão n. 2072/2011, proferida no Processo n. CON-09/00578564. Processo original n. CON-TC0215005/58. Câmara Municipal de Florianópolis. Rel. Cons. Octacílio Pedro Ramos. Sessão de 27/03/1995) (grifo nosso) [...]

Prejulgado 0378

O limite de prestação de horas-extras indenizáveis deve estar previsto em norma legal ou regulamentar, cabendo ao consulente consultar a legislação local a respeito, considerando o regime jurídico adotado - estatutário. (Processo CON-TC0199201/65. Câmara Municipal de Guabiruba. Relator Auditor Evângelo Spyros Diamantaras. Sessão de 30/10/1996) (grifo nosso)

Prejulgado 1299

[...]

8. O pagamento de horas extras aos servidores públicos, efetivos e comissionados, **está condicionado às hipóteses excepcionais e temporárias, mediante prévia autorização e justificativa por escrito do superior imediato**, sendo necessária a existência de lei que autorize tal pagamento.

9. O quantitativo máximo de horas-extras que podem ser realizadas em certo período (semanal, mensal ou anual) deve ser definido na legislação municipal. (Prejulgado reformado pela Decisão n. 2072/2011, proferida no Processo n. CON-09/00578564. Decisão original n. 242/2003, proferida no Processo n. CON-02/04992800. Prefeitura Municipal de Grão Pará. Rel. Cons. Wilson Rogério Wandall. Sessão de 19/02/2003) (grifo nosso)

Prejulgado 1742

1. Compete ao município regulamentar a concessão de horas-extras mediante lei, definindo o limite máximo de horas-extras permitido no município, os requisitos para a sua concessão e o percentual de acréscimo sobre o valor da hora normal.

[...]

3. Qualquer servidor ocupante de cargo efetivo no município pode prestar horas-extras, entretanto, no âmbito da administração pública, **sua realização depende da caracterização da necessidade imperiosa, temporária e excepcional do serviço e somente deve ocorrer mediante convocação direta do servidor para cumprir jornada de trabalho extraordinária e deve ser precedida de autorização por ato da autoridade superior.**

(Prejulgado reformado pela Decisão n. 3639/2012, proferida no Processo n. CON-11/00173070. Decisão original n. 3193/2005, proferida no Processo n. CON-05/04085000. Prefeitura Municipal de Guaraciaba. Rel. Cons. César Filomeno Fontes. Sessão de 23/11/2005) (grifo nosso)

Como se observa da jurisprudência desta Casa, o pagamento de horas extras deve ter seu respaldo na legislação, o que pode ser verificado no Estatuto dos Servidores do Município, que autoriza o pagamento de tais horas excedentes, não estabelecendo, porém, um limite para tal serviço extraordinário.

2.4.1. Resposta da audiência

O responsável defendeu que o serviço extraordinário é regulamentado na legislação municipal, sendo destinado a situações excepcionais, temporárias e de interesse público e os pagamentos amoldam-se ao previsto na Lei municipal, além do pagamento ser autorizado pelo superior hierárquico. Como também, trata-se apenas de 19 servidores num universo de aproximadamente 1500, representando pouco mais de 1% do quadro funcional, o que demonstra a excepcionalidade da medida.

O referido aduziu que, na maioria dos casos, são motoristas da área da saúde que precisam transportar os pacientes para realizarem tratamento em outras cidades, devendo aguardar e retornar após finalizados os atendimentos, o que ocorreria geralmente após o horário do fim do expediente. Diante da previsão legal e da autorização do superior imediato, entende pela legalidade dos pagamentos de horas extras.

2.4.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Inicialmente, as justificativas apresentadas pelo gestor não foram suficientes para sanar a restrição apontada. É preciso frisar que a legislação local apenas prevê o pagamento, mas não indica o quantitativo máximo a ser realizado pelo servidor, conforme preceitua os Prejulgados desta Casa.

Em relação a habitualidade na realização da atividade extraordinária, se averiguada que a demanda é permanente e não temporária, a unidade gestora pode utilizar instrumentos alternativos de gestão, devidamente regulamentados, como um regime de compensação de horários ou o estabelecimento de jornada diferenciada para alguns servidores, desde que em consonância com os dispositivos legais pertinentes à matéria discutidos nos critérios utilizados para embasar o achado de auditoria.

Por tais fatos, tendo em vista que as justificativas do responsável não foram suficientes para afastar a irregularidade apontada, entende-se que a presente restrição deve ser mantida, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Campos Novos que relegate a situações excepcionais a realização de horas extras, para que a execução de serviço extraordinário não seja habitual, com o consequente estabelecimento de limites máximos a serem efetuados a título de horas extras, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal e dos Prejulgados nº 277, 378, 399, 1299 e 1742 do TCE-SC.

2.5. Irregularidades no controle da jornada de trabalho de servidores, tendo em vista as inconsistências no registro de frequência pelos servidores comissionados, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e decisões desta Corte de Contas

A **situação encontrada** evidenciou a existência de irregularidades no controle da jornada de trabalho de servidores comissionados da Prefeitura Municipal, tendo em vista que alguns servidores registram a sua presença no local de trabalho enquanto outros não o fazem.

As **evidências** do presente achado são consubstanciadas pelos registros de ponto dos servidores comissionados da Prefeitura Municipal, sem marcações no ponto, nos meses de janeiro a setembro/2018 (Documentos do Achado 2.1.5).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra disposto, primeiramente, no art. 37, *caput*, Constituição Federal, já transcrito anteriormente, que dispõe que a Administração Pública deve seguir os princípios de impessoalidade, moralidade e eficiência na consecução de seus serviços.

O registro do comparecimento ao trabalho pelos servidores públicos, tanto ocupantes de cargo de provimento efetivo ou comissionados, deve ser diariamente controlado, pois tal aferição permite verificar se a obrigatoriedade do comparecimento ao serviço está sendo devidamente cumprida. Destaca-se que o controle de frequência é o instrumento indispensável para detectar as ausências, saídas do local de trabalho, ou mesmo para a quantificação de eventuais horas extraordinárias laboradas.

O devido controle da jornada de trabalho dos servidores públicos é imperativo para que se verifique o respeito aos Princípios Constitucionais que regem a Administração Pública, previstos no art. 37, *caput*, da Carta Magna, principalmente no que tange a eficiência e a moralidade no trato com o erário.

Por oportuno, traz-se à colação a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, no que tange a aplicação do princípio constitucional da eficiência no serviço público:

O princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a ela vinculadas. Significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las.” (grifo nosso) (In: Manual de Direito Administrativo, 5ª Ed. Rio de Janeiro. Lumen Juris: 1999, Pág. 28)

Por fim, cabe ressaltar que efetuar um controle de frequência adequado, através de registros de entradas e saídas, permite identificar, de maneira legítima, os servidores que desempenharam efetivamente suas jornadas de trabalho, servindo de suporte, portanto, para a liquidação da despesa, em cumprimento à Lei Federal n. 4.320/1964, em seu art. 63, *caput*, que afirma que “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo

credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”.

Por tais motivos, entende esta instrução que, excetuando-se os agentes políticos, **todos os outros servidores, efetivos ou comissionados**, devem ter a sua frequência diária controlada pela administração pública.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina já se pronunciou, em diversas ocasiões, acerca da importância de se controlar o devido cumprimento da jornada de trabalho dos servidores na administração pública, inclusive dos comissionados, como se observa nos excertos que seguem, extraídos de reiteradas decisões dessa Corte de Contas:

6.3. Alertar a Prefeitura Municipal de Timbó Grande que, caso ainda não tenha instalado o controle necessário, **proceda à implantação imediata de registro de frequência de seus servidores através de rigoroso controle formal e diário da frequência, de maneira que fique registrado em cada período trabalhado os horários de entrada e saída, ressaltando-se que, quando o registro se der de forma manual, o ideal para evitar registro posterior ao dia trabalhado é a utilização de livro-ponto por setor ou lotação, com o registro obedecendo à ordem cronológica de entrada no local de trabalho, rubricado diariamente pelo responsável do órgão ou setor, em obediência aos princípios da eficiência e moralidade contidos o art. 37, caput, da Constituição Federal** (Decisão n. 1361/2009. RLA n. 09/00292679, Prefeitura Municipal de Timbó Grande. Rel. Conselheiro Luiz Roberto Herbst, sessão de 26/05/2009) (grifo nosso)

6.4. Alertar a Prefeitura Municipal de Jaborá, na pessoa do Prefeito Municipal que:

[...]

6.4.2. o controle de frequência de seus servidores deve ser formal e diário, de maneira que fique registrado em cada período trabalhado, os horários de entrada e saída, ressaltando-se que, quando o registro se der de forma manual, o ideal para evitar registro posterior ao dia trabalhado é a utilização de livro-ponto por setor ou lotação, com o registro obedecendo à ordem cronológica de entrada no local de trabalho, rubricado diariamente pelo responsável do órgão ou setor, em obediência aos princípios da eficiência e moralidade e interesse público (Decisão n. 1526/2009. RLA n. 09/00338768, Prefeitura Municipal de Jaborá. Rel. Auditora Sabrina Nunes locken, sessão de 16/12/2009)

6.3.2. **mantenha um efetivo controle de frequência de todos os servidores, efetivos ou comissionados**, através de rigoroso controle formal e diário da frequência, de maneira que fique registrado em cada período trabalhado os horários de entrada e saída, ressaltando-se que, quando o registro se der de forma manual, o ideal para evitar registro posterior ao dia trabalhado é a utilização de livro-ponto por setor ou lotação, com o registro obedecendo à ordem cronológica de entrada no local de trabalho, rubricado diariamente pelo responsável do órgão ou setor, em obediência aos princípios da

eficiência e moralidade contidos o art. 37, caput, da Constituição Federal (Decisão n. 688/2012. RLA n. 10/00655110, Câmara Municipal de Palhoça. Rel. Luiz Roberto Herbst, sessão de 09/07/2012)

6.3. Recomendar à Prefeitura Municipal de Gravatal que:

6.3.1. observe os princípios da eficiência, moralidade e interesse público, dando conhecimento aos Munícipes da jornada laboral de seus servidores, inclusive as jornadas especiais, por meio da afixação dessas informações no mural da Prefeitura, bem como instale o controle de frequência de seus servidores através de rigoroso controle formal e diário, de maneira que fique registrado em cada período trabalhado os horários de entrada e saída, ressaltando-se que, quando o registro se der de forma manual, deve ser utilizado livro-ponto por setor ou lotação, com o registro obedecendo à ordem cronológica de entrada no local de trabalho, rubricado diariamente pelo responsável do órgão ou setor (Decisão n. 1470/2009. RLA n. 09/00285117, Prefeitura Municipal de Gravatal. Rel. Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall, sessão de 25/11/2009) (grifo nosso)

2.5.1. Resposta da audiência

O responsável alegou que todos os servidores comissionados são submetidos ao controle de jornada, porém algumas funções seriam realizadas fora do prédio da prefeitura, impossibilitando o controle de frequência e possuindo, também, características de supervisão em departamentos do município, saindo para comunidades do interior e retornando após o horário de expediente. O referido frisou que, mesmo que o ponto não sendo registrado, a jornada de trabalho seria fiscalizada por meio de relatórios ou averiguações *in loco*.

O gestor citou corrente que entende não ser necessário o registro de ponto dos servidores comissionados, pois a transitoriedade e precariedade do cargo juntamente com suas atribuições limitariam tal controle. A relação de confiança desses cargos atrairia a inexigibilidade do regular cumprimento de horário, sendo inviável este controle, bem como o pagamento de horas extras.

O gestor afirmou, entretanto, que este não é o caso da Prefeitura Municipal, visto que há um controle de jornada dos servidores comissionados no município por meio de ponto eletrônico, com algumas exceções pela característica da função e pelo período integral de dedicação.

2.5.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

De início, cabe registrar que os argumentos trazidos aos autos não merecem ser acolhidos, vide os critérios esposados por este Corpo Técnico e

as várias determinações desta Corte de Contas apontando para a obrigatoriedade de registro da jornada para todos os servidores, excetuando os agentes políticos.

Caso a unidade gestora entenda que alguns cargos possuem prerrogativa que lhes proporcionem não registrar o controle diário de frequência, pelos argumentos apresentados, é preciso que se ateste o devido cumprimento dos deveres imputados a servidores que ocupam tais cargos. Quanto as alegações de que a jornada de trabalho é fiscalizada por meio de relatórios ou averiguações *in loco*, a equipe da Auditoria não verificou práticas que apontassem para tal fato.

Cabe trazer à baila, a título de exemplificação, a normativa adotada por esta Corte de Contas acerca do controle da jornada de trabalho de todos os seus servidores, que vem a ser a Portaria nº TC-149/2011⁹, a qual dispõe sobre a sistematização do controle de ponto e o pedido de saídas pelos servidores para realização de atividades externas, o qual deve ser efetuado no Sistema Integrado de Administração Pública (SIAP), que vem a ser o sistema de controle de ponto eletrônico do Corpo Técnico desta Corte de Contas. De tal modo, entende esta instrução que a unidade gestora pode regulamentar as saídas para atividades externas efetuadas pelos servidores comissionados, de modo a verificar o efetivo cumprimento da jornada de trabalho dos referidos.

Por tais fatos, tendo em vista que as justificativas do responsável não foram suficientes para afastar a irregularidade apontada, entende-se que a presente restrição deve ser mantida, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Campos Novos que adote providências com a edição de legislação específica, com critérios objetivos, para que os servidores impossibilitados do controle eventual de frequência comprovem o cumprimento da jornada legal de trabalho, mediante a realização das atividades relacionadas aos cargos que ocupam no serviço público tais como o exercício de atividades externas, ressaltando-se, ainda, que a dispensa do controle de frequência, sem uma regulamentação específica quanto à comprovação das atividades, está em

9 Disponível em http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/leis_normas/portaria_n_tc_149-2011_consolidada.pdf. Acesso em 29/07/2019.

desacordo com o previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 4320/1964; e Decisões do Tribunal de Contas do Estado.

2.6. Acúmulo irregular de cargos/funções públicas por 01 servidor da Prefeitura Municipal, em desacordo ao previsto no art. 37, *caput*, e incisos XVI e XVII da Constituição Federal e art. 126 da Lei Complementar nº 03/2000

A **situação encontrada** evidenciou, em outubro de 2018, a existência de 01 servidor em acúmulo irregular de cargos/funções na Prefeitura Municipal de Campos Novos, de acordo com o quadro a seguir:

QUADRO 07 – Servidor em acúmulo irregular de cargo/função na prefeitura municipal de campos novos em outubro/2018.

Nome	Cargo/Função	Início	Lotação	Vínculo
Rodrigo Bagatini	Médico	02/01/2018	Secretaria da Saúde	Contratação temporária
Rodrigo Bagatini	Médico	02/01/2018	Secretaria da Saúde	Contratação temporária
Rodrigo Bagatini	Médico	02/01/2018	Secretaria da Saúde	Contratação temporária

Fonte: Documentos do Achado 2.1.6

As **evidências** do presente achado são encontradas na listagem dos servidores contratados temporariamente, onde consta que o servidor Rodrigo Bagatini possui três vínculos com a unidade gestora (Documentos do Achado 2.1.6)

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra disposto, primeiramente, no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, já transcrito anteriormente e que discorre sobre o princípio da legalidade que deve reger a Administração Pública, aliado aos incisos XVI e XVII do mesmo artigo constitucional, que dispõe sobre a vedação da acumulação de cargos, empregos e funções no serviço público, estabelecendo as exceções para tal situação, de acordo com o que segue:

Art. 37. [...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;
 - c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;
- XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

A Lei Complementar nº 03/2000, que trata sobre o Estatuto dos Servidores Públicos de Campos Novos, assim discorre em seu art. 126:

Art. 126 Ressalvados os casos previstos na Constituição da República, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.
§ 1º A proibição de acumular estende-se a cargos, empregos e funções em autarquias, fundações e empresas públicas, sociedades de economia mista da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.
§ 2º A acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários.

2.6.1. Resposta da audiência

Em síntese, o responsável alegou que ocorria a acumulação de três nomeações para a função de médico, porém como havia compatibilidade de horários e a carga horária total seria 30 horas semanais, tal acúmulo seria possível. O citado discorreu que o dispositivo constitucional é pautado em atender ao princípio da eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para exercer bem suas atribuições.

O referido citou que a doutrina e jurisprudência entendem que o limite da carga horária é de 60 horas semanais, e como o servidor possuía apenas 30, estaria dentro deste limite atendendo ao princípio da eficiência sem esvaziar o conteúdo do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.

Contudo, o responsável informou que a Administração Municipal já procedeu com a regularização do caso em tela, pois exonerou o profissional da função tida como excedente.

2.6.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Inicialmente, é preciso registrar que a regra prevista no inciso XVI do art. 37 da CF para acumulação de cargos públicos é clara ao permitir apenas a ocupação de 2 cargos de profissionais de saúde. A compatibilidade de horários

deve ser verificada no caso da acumulação permitida pela legislação, a qual não traz a possibilidade de acúmulo de três cargos.

Tendo em vista, todavia, que o responsável demonstrou a regularização da situação apontada pela Auditoria *in loco*, ao exonerar o servidor das funções de médico na Prefeitura, conforme se verifica nas Portarias apostas nas fls. 629 a 631, a restrição apontada no item 2.1.6 do Relatório Técnico DAP nº 6631/2018 deve ser afastada.

2.7. Irregularidades no pagamento do adicional de sobreaviso a servidores municipais, tendo em vista o recebimento da citada verba sem lei autorizativa, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, e inciso X da Constituição Federal

A **situação encontrada** evidenciou que a unidade gestora efetua o pagamento do adicional de sobreaviso para alguns servidores lotados na Secretaria Municipal de Saúde sem lei autorizativa.

QUADRO 08 – Servidores que perceberam adicional de sobreaviso sem lei autorizativa no período de abril/2017 a setembro/2018

Nome	2017 – Valores em R\$										2018 – Valores em R\$							
	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set
Adelar Antonio Pinto	125,24	125,24	93,93	93,93	93,93	93,93	93,93	62,62	93,93	93,93	140,50	140,50	184,64	179,82	179,82	-	107,89	107,89
Andre Araujo de Matos	81,35	61,01	61,01	61,01	61,01	61,01	61,01	40,67	-	-	140,50	140,50	184,64	179,82	179,82	-	107,89	107,89
Antonio Souza	125,24	125,24	93,93	93,93	93,93	93,93	93,93	62,62	93,93	93,93	140,50	140,50	184,64	179,82	179,82	-	107,89	107,89
Antonio Waldemar Oliveira dos Anjos	125,24	125,24	93,93	93,93	93,93	93,93	93,93	62,62	93,93	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Edvaldo Bressan	125,24	93,93	93,93	93,93	93,93	93,93	93,93	62,62	93,93	93,93	140,50	140,50	184,64	179,82	179,82	-	107,89	107,89
Gilmar	125,24	125,24	93,93	-	-	93,93	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Junior de Mattos																	-	-
José Alves Ribeiro	125,24	125,24	93,93	93,93	93,93	93,93	93,93	62,62	93,93	93,93	140,50	140,50	184,64	179,82	179,82	-	107,89	107,89
Jose Carlos Marques	125,24	125,24	93,93	93,93	93,93	93,93	93,93	62,62	93,93	93,93	140,50	140,50	184,64	179,82	179,82	-	107,89	107,89
Jucemar Ramos Ferreira	125,24	125,24	125,24	-	93,93	93,93	93,93	62,62	93,93	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Marco Aurélio Padilha	125,24	125,24	93,93	93,93	93,93	93,93	93,93	62,62	93,93	93,93	140,50	140,50	184,64	179,82	179,82	-	107,89	107,89
Paulo de Assis de Souza	125,24	125,24	93,93	93,93	93,93	93,93	93,93	62,62	-	-	140,50	140,50	184,64	179,82	179,82	-	-	107,89
Rafael Lopes Tonholi	125,24	93,93	93,93	93,93	93,93	93,93	93,93	62,62	-	93,93	140,50	140,50	184,64	179,82	179,82	-	107,89	107,89
Tiago da Silva Ferreira	125,24	125,24	125,24	93,93	93,93	93,93	93,93	-	93,93	-	140,50	140,50	144,27	144,27	144,27	144,27	144,27	144,27
Valdemir João Semin	125,24	125,24	93,93	93,93	93,93	93,93	93,93	62,62	93,93	93,93	140,50	140,50	184,64	179,82	179,82	-	107,89	107,89
Jeferson Ismael Franca	-	-	-	-	-	62,62	62,62	62,62	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Marcos Pinheiro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	140,50	-	179,82	179,82	-	107,89	107,89
Vinicius Anronio Maciel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	179,82	179,82	-	-	-
Dinara Miguel Padilha	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	68,00	34,00
Rosange-la Fatima Alves de Sá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38,84	-
Sandra Aparecida de Andrade	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38,85
Total pago de abril de 2017 a setembro de 2018											R\$ 25.100,05							

Fonte: Listagem do pagamento do adicional de sobreaviso do período de abril/2017 a setembro/2018 (fls. 292 a 309)

A **evidência** deste achado foi consolidada pela relação dos servidores lotados na Secretaria Municipal de Saúde que percebem o adicional de sobreaviso no período em que estão em repouso, mas à disposição da administração para possíveis emergências, conforme listagem acostada às fls. 292 a 309 dos autos.

O **critério utilizado** como parâmetro encontra-se firmado, primeiramente, no princípio constitucional da legalidade, alicerçado pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e pelo inciso X do mesmo dispositivo, que giza que a remuneração dos servidores públicos deve ser baseada em lei específica, como se lê abaixo:

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por **lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso [...] (grifo nosso).

A Suprema Corte, em pronunciamento sobre a matéria, consolidou o entendimento de que a concessão ou alteração de vantagens remuneratórias de servidores públicos deve ser realizada mediante lei específica. Observe-se alguns excertos do julgado:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO: REMUNERAÇÃO: RESERVA DE LEI. [...] I - Em tema de remuneração de servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, **em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica**. CF, art. 37, X. [...]

Observadas, então, as alterações introduzidas pela EC 19, de 1998, [...], verifica-se que a Constituição estabelece, em tema de remuneração dos servidores públicos, o princípio da reserva de lei. [...]

No caso, tem-se um ato normativo, que não é lei, que majora ou reajusta a remuneração dos servidores do Legislativo e do Tribunal de Contas da União, ao arrepio do princípio da reserva de lei expressamente estabelecido nos incisos X do art. 37, IV do art. 51 e XIII do art. 52, todos da Constituição Federal (Medida Cautelar em ADI n. 3369-7/DF. Rel. Min. Carlos Velloso. Sessão de 16/12/2004) (grifo nosso)

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina também já se pronunciou sobre o assunto, como se vê a seguir:

Prejulgado 1939

[...]

5. Os cargos de provimento efetivo ou em comissão devem ser criados mediante Resolução aprovada em Plenário, limitados à quantidade necessária ao atendimento dos serviços e do interesse público, a qual deve estabelecer as especificações e atribuições dos cargos e a carga horária a ser cumprida, **devendo a remuneração ser fixada mediante lei de iniciativa da Câmara (art. 37, X, da Constituição Federal)**, proporcional à respectiva carga horária, observados a disponibilidade orçamentária e financeira, bem como os limites de gastos previstos pela Constituição Federal (art. 29-A) e pela Lei Complementar (federal) nº 101, de 2000, e os princípios da economicidade, da eficiência, da legalidade e da razoabilidade [...] (Processo n. [CON-07/00413693](#). Cam. Mun. de Palmeira. Rel. Cons. Moacir Bertoli. Sessão de 05/03/2008) (grifo nosso)

2.7.1. Resposta da audiência

O responsável informou que, ao assumir a gestão em 2017, deu continuidade ao pagamento de sobreaviso na forma que vinha sendo efetuado pelas gestões anteriores. Ele esclareceu que tal pagamento foi a forma mais econômica para manter a prestação dos serviços de saúde no município, sendo necessário o pagamento de horas extras de forma contínua aos motoristas lotados na Secretaria Municipal de Saúde em caso contrário.

O gestor aduziu que, tão logo a administração percebeu que não havia regulamentação para o pagamento de sobreaviso, encaminhou Projeto de Lei Complementar à Câmara de Vereadores visando alterar a Lei Complementar (municipal) nº 03/2000, para que constasse a previsão de tal pagamento. O referido Projeto foi aprovado na Casa Legislativa em 2018 por meio da Lei Complementar (municipal) nº 11/2018, incluindo os seguintes dispositivos na LC nº 03/2000:

Art. 65. Além dos vencimentos e das vantagens previstas nesta Lei poderão ser deferidos aos servidores as seguintes gratificações e adicionais:

[...]

VII –Sobreaviso; [...]

Art. 75-A. A Administração Direta, Autarquias e Fundações do Município de Campos Novos, para assegurar o funcionamento de serviços públicos, poderão ter servidores realizando tarefas em regime de sobreaviso para a execução de serviços imprevistos, ininterruptos, emergenciais ou essenciais à coletividade e ao serviço público.

§1º. Para fins do disposto neste artigo, consideram-se serviços imprevistos, ininterruptos, emergenciais ou essenciais, os destinados ao atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometimento à segurança de pessoas, serviços e equipamentos, estes na área de manutenção de sistemas informatizados e de eletrônica.

§2º. O regime de sobreaviso é aquele em que o servidor fica à disposição do Município, Autarquia ou Fundação, fora da repartição e do seu horário regular de trabalho, em qualquer horário e dia da semana, aguardando pelos meios de comunicações disponíveis a sua convocação para o serviço.

I -O sobreaviso é considerado inclusive em casos de convocação em que o servidor tenha ou não que se deslocar para prestar serviço, quer pessoalmente ou por meio de contatos telefônicos, da internet e de outros meios que atinja a finalidade almejada.

II -Quando o servidor for chamado para o serviço, deverá apresentar-se no local de trabalho ou outro local determinado, no prazo máximo de 30 (trinta) minutos após a comunicação, não podendo omitir-se a qualquer chamado.

III -A inobservância injustificada do disposto no inciso I configura descumprimento do dever funcional e sujeitará o servidor às penalidades disciplinares previstas em lei.

§3º. A convocação do servidor para Regime de Sobreaviso será feita através de portaria, expedida pela autoridade competente, mediante solicitação fundamentada da chefia, sempre considerando a necessidade do serviço e respeitado o repouso.

I -A convocação para o Regime de Sobreaviso poderá cessar a qualquer tempo e a juízo da autoridade competente, quando:

- a) tornar-se desnecessário o serviço;
- b) o executante deixar de corresponder ao serviço;
- c) for requerido pelo servidor; ou
- d) por deliberação da autoridade competente.

§4º. As escalas do sobreaviso serão publicadas mensalmente e desenvolvidas na forma de rodízio entre os servidores efetivos com atuação em cada setor, respeitado o limite máximo de 24 horas.

§5º. Considera-se escala, para fins de remuneração do regime de sobreaviso, o período compreendido fora da jornada normal de trabalho, incluindo finais de semana e feriados.

Art. 75-B. Ao servidor que laborar em regime de sobreaviso caberá indenização das horas do período de sobreaviso, no valor equivalente a 1/3 do vencimento básico do servidor.

§1º. A percepção da indenização de sobreaviso contempla tanto a disponibilidade do servidor como o eventual deslocamento para a execução do serviço público, nos moldes preconizados pelos artigos 2º e 3º desta Lei.

§2º. É vedada a percepção de “horas extras” e “adicional noturno” em relação às horas laboradas em regime de sobreaviso.

§3º. As horas cumpridas pelo servidor no serviço de plantão e em regime de sobreaviso, integrarão, pela média dos respectivos períodos aquisitivos, o cálculo do décimo terceiro e das férias.

2.7.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Em que pese os argumentos trazidos pelo gestor e a edição de lei complementar relativa ao pagamento de adicional de sobreaviso, entende esta instrução que não há como afastar a situação apontada pela Auditoria *in loco*, tendo em vista que a unidade gestora efetuou o pagamento de adicional de sobreaviso **sem qualquer disposição legal**, em clara afronta ao disposto no inciso X do art. 37 da Constituição Federal, já citado anteriormente. Cabe destacar, ainda, que não foram encontrados quaisquer documentos que pudessem, ao menos, vislumbrar a existência de escalas de sobreaviso que alicerçassem o pagamento de tal adicional.

Do mesmo modo, em consulta ao endereço eletrônico da Câmara Municipal de Campos Novos¹⁰, verificou-se que o Projeto de Lei Complementar que regulamentou o pagamento de adicional de sobreaviso deu entrada no

10 Disponível em <http://www.legislador.com.br/LegislatorWEB.ASP?WCI=ProjetoTexto&ID=36&INESpecie=7&nrProjeto=8&aaProjeto=2018&dsVerbete=sobreaviso>. Acesso em 29/07/2019.

Poder Legislativo somente no dia 06/11/2018, o que demonstra, no entender deste Corpo Técnico, que a Prefeitura Municipal somente pugnou por regularizar a situação após a realização da Auditoria *in loco*, a qual apontou a existência da irregularidade.

Nessa senda, entende-se que a presente restrição deva ser mantida, com a consequente determinação à Prefeitura Municipal, na pessoa do Sr. Prefeito Municipal, que adote, de imediato, providências administrativas para apurar caso a caso, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa nº TC-13/2012, os valores pagos sem previsão legal a servidores que perceberam adicional de sobreaviso, de acordo com o previsto no Quadro 08 deste relatório, visando ao ressarcimento aos cofres públicos do dano decorrente do referido pagamento.

2.8 Cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo a outros órgãos com o prazo indeterminado ou com prazo expirado, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, art. 108 da Lei Complementar (municipal) nº 03/2000, Lei (federal) nº 6999/1982 e aos Prejulgados 1009 e 1364 desta Corte de Contas

A **situação encontrada** pela auditoria *in loco* evidenciou a emissão de atos administrativos autorizando a cessão 02 (dois) servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, sem prazo determinado ou prazo expirado, conforme o quadro abaixo:

QUADRO 09 - Servidores cedidos pela Prefeitura Municipal de Campos Novos a outros órgãos com prazo indeterminado ou com prazo expirado.

Servidor	Cargo	Ato de Cessão	Órgão Cessionário
Themis Aparecida Pedrosa Rossi	Enfermeira	680/2005	Secretaria de Estado da Saúde de Santa Catarina
Chistiano Queiroz de Carvalho	Técnico em Apoio Administrativo	1727/2016	Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

Fonte: Atos de cessão acostados às fls. 310 e 312 dos autos.

As **evidências** do presente achado encontram-se nas Portarias que cederam os servidores, juntamente com outras documentações atinentes às cessões, acostadas às fls. 310 a 316.

O **critério utilizado** como base para o achado encontra-se disposto no art. 108 da Lei Complementar (municipal) nº 03/2000, que trata do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Campo Novos, que aduz sobre a cessão de servidores no Poder Público Municipal.

Observe-se o que dispõe o art. 108 do aludido diploma legal:

Art. 108 O servidor poderá ser cedido mediante requisição para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses:

I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;
II - em casos previstos em leis específicas.

III - entidades de direito público, filantrópico sem fins lucrativos, desde que esses resultem de interesse da comunidade;

Parágrafo Único - Na hipótese do inciso I deste artigo, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade requisitante.

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. Relator Cons. Antero Nercolini. Sessão de 16/07/2001) (grifo nosso)

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.

Oportunamente, cita-se a doutrina de Antônio Flávio de Oliveira (In SERVIDOR PÚBLICO – Remoção, Cessão, Enquadramento e Redistribuição – 2ª edição, Editora Fórum, BH), páginas 118 e 133, o qual se reporta ao tema ora sob análise:

[...] sendo a cessão a forma de colaboração entre entes públicos, pressupondo, portanto, **a formalização de instrumento de convênio, os motivos arrolados no ato de cessão não podem ser díspares daqueles aventados no acordo.**

[...]

Trata-se a cessão de servidor de situação eminentemente temporária, pois, não há empréstimo perpétuo de funcionário; ao contrário, a cessão destina-se à consecução de um objetivo

temporário e acordado em convênio. Ao término do prazo estipulado para a realização do objetivo proposto no convênio, é natural que se desfaça a cessão.

Os convênios, por sua própria essência, são firmados para durar por um determinado tempo ou até a ocorrência de um determinado evento que lhes ponha 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. [...]

A Lei (federal) nº 6.999/1982, que dispõe sobre a requisição de servidores públicos pela Justiça Eleitoral e dá outras providências, é clara ao estabelecer prazos para a disposição de servidores, no que é descrito pelos excertos da lei supracitada transcritos abaixo:

Art. 2º - As requisições para os Cartórios Eleitorais deverão recair em servidor lotado na área de jurisdição do respectivo Juízo Eleitoral, salvo em casos especiais, a critério do Tribunal Superior Eleitoral.

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

[...]

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

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

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

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

[...] (grifamos)

Depreende-se, da leitura do § 1º do art. 2º da lei supracitada que o prazo da requisição do servidor é de um ano, podendo ser prorrogado. Entende-se que tal prorrogação deve ser feita, no máximo, por igual período, pois o legislador, ao permiti-la, não teve a intenção de que essa fosse efetuada por período indeterminado, pois, assim, poderiam os servidores requisitados ficar indefinidamente cedidos à Justiça Eleitoral.

Ademais, entende esta instrução que não há como cancelar a cessão do servidor para a Justiça Eleitoral tal qual efetivada, de forma ininterrupta. Ainda que os dispositivos normativos que regulam a matéria não vedem expressamente a realização de mais de uma prorrogação, impõe-se fazer uma

interpretação sistemática do ordenamento jurídico vigente, de forma que o afastamento do exercício do cargo na unidade gestora seja visto como medida excepcional, temporária, que não se sobrepõe ao princípio basilar que vem a ser o efetivo desempenho das atribuições do cargo público para qual o servidor prestou concurso público.

Este Tribunal de Contas, ao se pronunciar acerca da cessão de servidores municipais para o Poder Judiciário e sobre a requisição de servidores pela Justiça Eleitoral, destacou a excepcionalidade da questão, afirmando que o servidor deve, essencialmente, exercer as funções pelas quais foi admitido no serviço público, atentando, ainda, para o fato de que tal disposição deve recair apenas nos períodos eleitorais, de acordo com o disposto a seguir:

Prejulgado 1009

A disposição ou cessão de servidores a órgãos ou entidades públicas de outras esferas pode se dar desde que respaldada em autorização legislativa vigente, amparada em norma legal, formalizada por instrumento adequado (Portaria, Resolução, etc.), e constando do ato as condições da cessão.

A disposição de servidores efetivos à Justiça Eleitoral, por requisição desta, encontra amparo legal, sendo obrigação do Município, apenas, a cessão para os períodos eleitorais. (...) (grifo nosso) (Processo CON- 01/00120016. Câmara Municipal de Otacílio Costa. Relator Conselheiro Antero Nercolini. Sessão de 16/07/2001.)

Prejulgado 1056

(...)

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

(...) (grifo nosso)

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

Prejulgado 1364

(...)

Os Juízes podem promover a requisição de servidores municipais para atuar em cartórios judiciais somente quando se destinar à prestação de serviço em cartório eleitoral, durante o período eleitoral, desde que observado o prazo de 1 (um) ano,

prorrogável, não excedendo a 1 (um) servidor por 10.000 (dez mil) ou fração superior a 5.000 (cinco mil) eleitores inscritos na Zona Eleitoral, bem como as demais disposições legais (art. 365 do Código Eleitoral e Lei Federal nº 6.999/82). As requisições para os Cartórios Eleitorais deverão recair em servidor lotado na área de jurisdição do respectivo Juízo Eleitoral, situação em que o Município fica obrigado a ceder servidor efetivo ao Cartório Eleitoral da Comarca cuja área de jurisdição esteja incluso, **com o ônus para Município se houver autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual do respectivo Município, em observância ao estabelecido no art. 62 da Lei Complementar nº 101/2000.**

(...) (grifo nosso)

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

2.8.1. Resposta da audiência

O responsável esclareceu que as cessões foram realizadas na Administração anterior, sem qualquer ato administrativo da sua parte, o que impossibilitaria a aplicação de sanção contra ele devido ao princípio da intranscendência subjetiva das sanções, consagrado na jurisprudência do STF, conforme julgados citados.

O responsável alegou que a cessão de servidores está prevista no art. 108 da LC nº 03/2000, acima transcrito, e insere-se na discricionariedade do gestor, amparada no interesse da administração visando à uma finalidade pública. A cedência do servidor Christiano Queiroz de Carvalho teria sido realizada mediante requerimento do TRE/SC, por meio do Juiz Titular da 07 Zona Eleitoral, conforme documentação aposta nas fls. 627 e 628.

2.8.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Inicialmente, é importante registrar que as alegações do responsável não devem ser acolhidas, visto que suas justificativas não trouxeram nenhum fato novo aos autos. Quanto ao ato ter sido realizado em gestão anterior, entende esta instrução que o Prefeito é o gestor máximo do Município e deve atentar-se às legislações pertinentes, visando corrigir as irregularidades encontradas ao assumir o mandato. O fato de a cessão do servidor Christiano Queiroz de Carvalho ter sido requerida pelo Juiz Eleitoral em nada altera a restrição apontada, pois a cessão está sendo realizada em desacordo aos critérios esposados no item 2.8 deste Relatório.

Quanto a cessão de Themis Aparecida Pedroso Rossi, não houve manifestação do gestor, ressaltando-se, porém, que a servidora está cedida há 12 anos de forma ininterrupta e por tempo indeterminado, o que é vedado no entendimento desta Corte de Contas.

Diante disso, por todo o exposto por este Corpo Técnico nos critérios que embasam esta restrição, não se pode afastar o que foi apontado pela Auditoria *in loco*, no sentido em que a cessão de servidores não pode ser efetuada de forma ininterrupta e ter caráter permanente sem prazo determinado, devendo ser uma medida excepcional e, quando para Justiça Eleitoral, utilizada em anos eleitorais, conforme prevê a legislação.

Por tais fatos, tendo em vista que as justificativas do responsável não foram suficientes para afastar a irregularidade apontada, entende-se que a presente restrição deve ser mantida, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal que regularize as referidas cessões, com estabelecimento de prazo determinado, em cumprimento 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.

2.9. Irregularidades no quadro funcional do Gabinete do Prefeito, da Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo e da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da unidade gestora, tendo em vista o excessivo número de servidores ocupantes de cargos em comissão, superando o número de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, em descumprimento ao art. 37, *caput*, e incisos II e V da Constituição Federal e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

A **situação encontrada** observou que no Gabinete do Prefeito, na Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo e na Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral encontra-se um excessivo número de servidores comissionados, que supera o número de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo. O quadro abaixo demonstra a situação supramencionada:

QUADRO 10 – Demonstrativo da quantidade de servidores titulares de cargo efetivo e comissionados por órgão

Órgão	Quantitativo de servidores titulares de cargo efetivo	Quantitativo de servidores comissionados
Gabinete do Prefeito	01	11
Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo	01	02
Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral	03	04

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do presente achado (item 2.1.9 deste relatório)

Considerando que os cargos comissionados são exclusivamente para o exercício de atribuições de chefia, direção e assessoramento, de acordo com os preceitos constitucionais, vislumbra-se da situação fática que há mais servidores investidos para chefiar os referidos órgãos do que para desempenhar as atividades burocráticas.

As **evidências** que alicerçam o presente achado são encontradas no quadro de pessoal do Poder Executivo e na relação de servidores comissionados lotados nos referidos órgãos da Prefeitura Municipal (Documentos do Achado 2.1.9)

O **critério utilizado** para identificar o excessivo número de servidores em exercício de cargo comissionado nos órgãos em tela encontra-se previsto no art. 37, *caput*, e incisos II e V, da Constituição Federal, que afirma que tal excesso é contrário aos preceitos constitucionais que tratam do provimento de cargo público, principalmente no que diz respeito à realização de concurso público como regra basilar, além de afrontar os princípios constitucionais da proporcionalidade e da moralidade administrativa. Observe-se a redação dos referidos dispositivos constitucionais:

Art. 37.:

[...]

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 [...]

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 previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

O Supremo Tribunal Federal já tratou da questão do número excessivo de servidores comissionados na Administração Pública, conforme se verifica no

Acórdão exarado pela Alta Corte na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.125, oriunda do Estado do Tocantins, publicada no Diário da Justiça n. 30, em 15/02/2011, e relatada pela Ministra Carmen Lúcia. Seguem abaixo alguns excertos dessa importante decisão:

[...]

3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder executivo tocantinense e o de cargos de provimento em comissão criados pela Lei n. 1950/2008 **evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade.**

4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: **afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República.** Precedentes.

[...]

6. **A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República.** (grifo nosso)

[...]

8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, *caput*; e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões “atribuições”, “denominações” e “especificações” de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008.

9. [...] E, ainda, o número de cargos em comissão inicialmente criados [...] é maior do que o total de cargos efetivos preenchidos no Estado, o que poderia levar à constatação absurda de que para cada subordinado há, pelo menos, um “chefe, assessor ou diretor”, ocupante de cargo comissionado. (grifo deles)

Observe-se o entendimento esposado pelo Procurador-Geral da República, encontrado no julgado supracitado:

Da comparação entre o número de cargos de provimento efetivo e os de provimento em comissão, no Estado do Tocantins, tem-se verificada evidente desproporção, suficiente a demonstrar a burla ao comando inscrito no inciso II do art. 37 da Constituição Federal. (...) De outro lado, a criação de cargos em comissão deve sempre ocorrer em número proporcional à necessidade do serviço, ou seja, precisa ter relação direta com a busca pelo funcionamento regular dos serviços prestados pela Administração. Nas hipóteses em que o interesse público é ignorado ou contrariado, objetivando a norma apenas assegurar interesses pessoais ou partidários, há de se reconhecer sua incompatibilidade com o texto constitucional. (...) No caso específico, repita-se, **clara é a desproporção entre o número de cargos de provimento em comissão e os de provimento efetivo** que, registre-se, sequer foram inteiramente preenchidos, estando configurado o desrespeito ao princípio da proporcionalidade e da moralidade administrativa”. (grifo nosso)

A Corte Maior já havia se pronunciado anteriormente acerca da necessidade de se guardar a proporcionalidade entre o número de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e o de servidores ocupantes de cargo em comissão, conforme verificado na Decisão emitida no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 365.368/SC, relatada pelo Ministro Ricardo Lewandowski. A saber:

AGRAVO INTERNO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATO NORMATIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. OFENSA. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O NÚMERO DE SERVIDORES EFETIVOS E EM CARGOS EM COMISSÃO. I – Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. II – **Pelo princípio da proporcionalidade, há que ser guardada correlação entre o número de cargos efetivos e em comissão, de maneira que exista estrutura para atuação do Poder Legislação local.** III – Agravo improvido (Primeira Turma, publicado no DJ em 29/06/2007) (grifo nosso)

Muito embora apenas a investidura em cargo de provimento efetivo dependa de aprovação prévia em concurso público e o cargo de provimento em comissão seja de livre nomeação, em respeito aos Princípios da proporcionalidade e moralidade administrativa, insertos na Constituição Federal, quando o Administrador Público cria cargos e admite servidores comissionados em número desproporcional aos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo está configurando burla ao concurso público.

A Procuradoria do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer exarado recentemente, pugnou pela prevalência dos cargos de provimento efetivo em detrimento dos cargos em comissão, no sentido de que o instituto do concurso público é basilar para o preenchimento de cargos na administração pública. A saber:

Assim, uma simples leitura de tal dispositivo evidencia que **a obrigatoriedade da aprovação prévia em concurso público para a investidura em cargo ou emprego público é a regra no contexto nacional, ao passo que a nomeação para cargo em comissão é a exceção**, ou seja, uma Unidade Gestora que deturpa tal sistema para manter um quadro em que a ampla maioria não se submeteu ao filtro do concurso público (já que fora nomeada para cargo em comissão), representa uma gritante fraude ao instituto do concurso público, significando um verdadeiro ranço de uma época de apadrinhamentos que já na metade da década de 80 não se mostrava compatível com a nova ordem constitucional que se aproximava – imagine, então,

hoje, quase três décadas após tão distante e nebuloso período (Parecer n. 20583/2013, exarado pela Procuradora Cibelly Farias em 10/10/2013. Processo n. 12/00353592. Câmara Municipal de Chapecó)

Cabe exemplificar, ainda, as atribuições de alguns dos cargos comissionados dos órgãos citados no Quadro 10 acima citado, vinculadas a atividades meramente técnicas, que deveriam, no entender desta instrução, ser exercidas por servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo:

Assistente de Gabinete – LC nº 06/2009

Art. 26 A Assistência de Gabinete, sob a titularidade dos Assistentes de Gabinete, tem como finalidade auxiliar direta e imediatamente o Gabinete do Prefeito Municipal e do Vice-Prefeito Municipal, bem como às Secretarias, Diretorias e Chefias de Departamento da Administração Pública Municipal, no desempenho de suas competências e atribuições, e tem as seguintes atribuições:

I - auxiliar a Chefia de Gabinete a elaborar a agenda de atividades e programas oficiais do Prefeito Municipal e do Vice-Prefeito Municipal, controlando a sua execução;

II - assessorar e assistir diretamente o Prefeito Municipal e o Vice-Prefeito Municipal em assuntos político-administrativos de menor complexidade;

III - preparar solenidade;

IV - expedir correspondências;

V - auxiliar as Secretarias, Diretorias e Chefias de Departamentos na execução das suas atividades e demais atividades correlatas.

Assessor de Imprensa – LC nº 06/2009

Art. 27 À Assessoria de Imprensa, órgão vinculado diretamente ao Gabinete do Prefeito Municipal, compete:

I - divulgar as ações da Administração Pública Municipal, em especial, os atos e normas legais de efeito externo;

II - manter um sistema interno para recolhimento de matéria informativa;

III - elaborar boletins, programas de apresentações oportunas para a imprensa falada, escrita e televisionada;

IV - atuar, emprestar apoio e colaboração aos demais órgãos da Administração Pública Municipal, por ocasião de atos e solenidades públicas;

V - auxiliar nas campanhas publicitárias institucionais de interesse público no âmbito da Administração Pública Municipal;

VI - preparar minuta de pronunciamentos oficiais, na forma solicitada pelas autoridades Municipais;

VII - manter-se atualizado sobre notícias, temas, assuntos ou outras divulgações que interessam à Administração Pública Municipal;

VIII - registrar, fotograficamente, os acontecimentos e eventos municipais;

IX - planejar e conduzir pesquisas de opinião pública;

X - orientar na edição do Boletim Oficial do Município e outras publicações jornalísticas de interesse da Administração Pública Municipal;

XI - elaborar material jornalístico para a difusão de atos e fatos da Administração Pública Municipal, de acordo com a especialidade de cada veículo de comunicação social, seja rádio, jornal, televisão ou revista especializada;

XII - coordenar a criação e aprovação das peças publicitárias para campanhas institucionais de interesse público, com prévia e expressa autorização do Prefeito Municipal;

XIII - manter um sistema de arquivamento dos elementos usados para a confecção do material informativo, tanto divulgado como recebido;

XIV - fomentar o relacionamento entre os órgãos da Administração Pública Municipal, tanto interna como externamente, com os meios de comunicação social e com a opinião pública, visando à promoção do Município.

Diretor do Departamento de Modernização Administrativa – LC nº 06/2009

Compete ao Departamento de Modernização Administrativa e Assessoria Parlamentar, precipuamente:

I - Elaborar periodicamente estudos e projetos visando modernizar a estrutura administrativa, adequando-a as necessidades, racionalizando procedimentos, inovando métodos, introduzindo novas tecnologias e capacitando servidores;

II - Prestar Assessoria ao Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação Geral;

III - Prestar atendimento Público e encaminhar documentos:

IV - Organizar, Arquivar e Expedir Atos Administrativos;

V - Outras Atividades designadas pelo Secretário Municipal de Planejamento e Coordenação Geral.

Parágrafo único. O Departamento de Modernização Administrativa e Assessoria Parlamentar terá como titular um Diretor de Departamento.

2.9.1. Resposta da audiência

O responsável informou que a atual administração trabalha com a estrutura administrativa prevista na Lei Complementar (municipal) nº 06/2009, a qual foi reformulada por meio do Projeto de Lei nº 13/2018, em tramitação na Câmara Municipal, após as restrições apontadas pela Auditoria *in loco*.

Com relação aos cargos comissionados, o gestor aduziu que, independentemente da descrição na legislação municipal, os referidos são destinados ao assessoramento superior e compete ao município organizar o serviço público local, elaborar o regime jurídico dos servidores, estabelecer a jornada de trabalho, as atribuições dos cargos e a composição da remuneração, dentre outras questões, sempre se atendo ao que preceituam as normas constitucionais.

O gestor alegou, ainda, que os ocupantes de cargos comissionados são detentores de cargo público e devem ser qualificados para as respectivas funções, em obediência aos princípios da razoabilidade, moralidade, impessoalidade e eficiência. Sendo assim, o referido acredita que a

Administração Municipal cumpre o que dispõe a LC nº 06/2009 quanto aos cargos comissionados, nomeando-os apenas para funções de assessoramento.

2.9.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

As alegações trazidas aos autos pelo responsável, no entender desta instrução, não foram suficientes para afastar a restrição apontada. Em que pese a existência de lei que trate sobre a composição dos cargos aduzidos pelo gestor, a unidade gestora deve atentar para os ditames da Carta Magna, no sentido em que a quantidade de servidores comissionados seja proporcional ao quantitativo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, possuindo funções apenas de direção, chefia e assessoramento.

Cabe frisar, novamente, de acordo com os argumentos esposados no item 2.9 deste relatório, que diversas funções exercidas por servidores comissionados são de cunho técnico, podendo ser efetuadas por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, não necessitando da relação de confiança para sua atuação.

Sendo assim, este Corpo Técnico entende que a restrição deve ser mantida, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Campos Novos que regularize a situação encontrada no Gabinete do Prefeito, na Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo e na Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, para que essas unidades gestoras possam ser compostas majoritariamente por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, restando aos servidores comissionados o desempenho exclusivo de funções de direção, chefia ou assessoramento, em cumprimento ao art. 37, *caput*, e incisos II e V, da Constituição Federal e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

2.10. Ausência de quadro próprio de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo para o desempenho do cargo de provimento efetivo de Advogado, concomitante à existência de servidores ocupantes de cargo comissionado de Procurador Geral e Procurador Adjunto, em burla

ao instituto do concurso público e em descumprimento ao previsto no art. 37, incisos II e V da Constituição Federal e Prejulgado 1579 do TCE-SC

A **situação encontrada** pela auditoria *in loco* evidenciou que a Prefeitura Municipal não possui quadro próprio de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo para o desempenho dos serviços jurídicos da unidade gestora, apoiando-se exclusivamente nos serviços efetuados pelos ocupantes dos cargos comissionados de Procurador Geral e Procurador Adjunto.

As **evidências** desse achado se constituem na listagem referente aos servidores comissionados da Prefeitura Municipal, acostada às fls. 317 a 321, e no quantitativo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo na unidade gestora, que demonstra que o cargo de Advogado não se encontra ocupado atualmente (Documentos do Achado 2.1.10).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado encontra-se disposto, primeiramente, no art. 37, incisos II e V, da Constituição Federal, já transcritos anteriormente, que aduzem sobre a primazia do instituto do concurso público para o preenchimento de cargos na Administração Pública, designando os cargos comissionados para exercerem exclusivamente as funções de direção, chefia e assessoramento.

No caso em tela, foi verificado que as atividades jurídicas da Prefeitura Municipal, de caráter técnico-administrativo e revestidas de perenidade, são desempenhadas somente por servidores comissionados, em burla ao instituto do concurso público. A Procuradoria Geral da Prefeitura Municipal, que desempenha os serviços jurídicos da unidade gestora, é formada exclusivamente por servidores comissionados ocupantes dos cargos de Procurador Geral e Procurador Adjunto, que possuem diversas atribuições de cunho técnico-administrativo, as quais deveriam ser desempenhadas por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo de Advogado, tendo em visto o seu caráter de permanência na Administração Pública de Campos Novos, conforme se infere dos dispositivos abaixo, encontrados na Lei Complementar (municipal) nº 11/2011:

Art. 5º Ao procurador geral do município compete:

- I - representar judicialmente o município, autarquia e fundações;
- II - sugerir ao prefeito a representação para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual com órgãos e entidades que atuam diretamente na área de competência da procuradoria geral do município;
- III - estabelecer, exercer e manter o relacionamento institucional com órgãos e entidades que atuam diretamente na área de competência da procuradoria geral do município;
- IV - quando expressamente autorizado pelo prefeito, desistir, transigir, acordar, firmar compromissos, receber e dar quitação e exercer os demais poderes especiais nas ações em que o município figurar;
- V - examinar as ordens e sentenças judiciais cujo cumprimento envolva a matéria de competência do prefeito;
- VI - receber intimações e notificações nas ações em que o município for parte;
- VII - decidir sobre a propositura de ação rescisória, bem como sobre a não interposição de recurso, ouvido o prefeito municipal;
- VIII - substituir o procurador adjunto na sua ausência e;
- IX - comparecer em audiências, podendo sua execução ser delegada com reservas, por substabelecimento.

Art. 6º Ao procurador adjunto compete:

- I - substituir o procurador geral na sua ausência;
- II - exercer as funções de consultoria jurídica do poder executivo, fundações públicas e autarquias;
- III - sugerir ao prefeito, providências de ordem jurídica reclamadas pelo interesse público ou por necessidade da boa aplicação das leis vigentes;
- IV - representar o município junto ao cartório de registro de imóveis, requerendo a inscrição, transcrição ou averbação de título relativo ao imóvel do patrimônio do município;
- V - opinar sobre os assuntos que lhe forem submetidos pelo prefeito, secretários municipais dirigentes de fundações e autarquia em processos administrativos, expedientes ou papéis;
- VI - estudar, redigir e minutar projetos de lei, decretos, portarias e regulamentos;
- VII - examinar, emitir parecer jurídico nos processos licitatórios e;
- VIII - analisar minutas de contratos e convênios.

Infere-se da leitura das atribuições do Procurador Geral e do Procurador Adjunto que várias das funções desempenhadas pelos referidos são eminentemente técnico-administrativas, não se enquadrando nas funções de direção, chefia ou assessoramento, devendo, assim, ser realizadas por servidor ocupante de cargo de provimento efetivo. Ademais, cabe ressaltar que as funções de direção e chefia pressupõem a existência de subordinados, o que não se verificou no caso em tela.

Da mesma maneira, verifica-se da leitura das atribuições do cargo de provimento efetivo de Advogado, previstas no Anexo XII da Lei Complementar (municipal) nº 10/2011, a identidade existente entre as funções desempenhadas pelos ocupantes dos cargos comissionados de Procurador

Geral e Procurador Adjunto e as atividades executadas pelo ocupante do cargo de Advogado. A saber:

CARGO: ADVOGADO

GRUPO/CATEGORIA: Atividades de nível superior

HABILITAÇÃO: Portador do certificado de Conclusão de Curso Superior na área de atuação com registro no respectivo órgão fiscalizador do exercício profissional

ATRIBUIÇÕES

Representar o município em qualquer instância judicial, atuando nos efeitos em que a mesma seja autora ou ré, assistente, oponente ou simplesmente interessada;

Participar de inquéritos administrativos e dar orientação na realização dos mesmos;

Efetuar a cobrança judicial da Dívida Ativa;

Emitir por escrito, os pareceres que lhes forem solicitados, fazendo os estudos necessários de alta indagação, nos campos da indagação, nos campos da pesquisa da doutrina, da legislação e da jurisprudência, de forma a apresentar um pronunciamento devidamente fundamentado e jurídico;

Responder as consultas sobre interpretação de textos legislativos, que interessarem ao Serviço Público Municipal;

Estudar assuntos de direito, de ordem geral ou específica, de modo a habitar o Município a solucionar problemas administrativos;

Estudar, redigir e minutar termos de compromisso e responsabilidade, contratos de concessão, locação, comodato, loteamentos, convênios, atos que fizerem necessários à legislação municipal;

Estudar, redigir e minutar desapropriações, ações em pagamento, hipotecas, compras e vendas, permutas, doações, transferências de domínio e outros títulos, bem como, elaborar anteprojetos de lei e decretos, justificativas de veto, regulamentos;

Proceder ao exame dos documentos necessários a formalização dos títulos supracitados, proceder a pesquisa tendentes a instruir processos administrativos que versem sobre assuntos jurídicos;

Executar tarefas afins e de interesse da municipalidade e os indicados pelo Chefe do Poder Executivo;

Executar outras atividades correlatas ao cargo e/ou determinadas pelo superior imediato

A atividade de representação das entidades de direito público deve ser desempenhada por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, organizados em carreira própria, conforme asseveram os art. 131 e 132 da Constituição Federal¹¹, alicerce que é sustentado, de forma simétrica, no

11 Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

exercício da representação jurídica dos Estados Federados, conforme discorreu o Supremo Tribunal Federal, conforme segue:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR 500, DE 10 DE MARÇO DE 2009, DO ESTADO DE RONDÔNIA. ERRO MATERIAL NA FORMULAÇÃO DO PEDIDO. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO PARCIAL REJEITADA. MÉRITO. CRIAÇÃO DE CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Conhece-se integralmente da ação direta de inconstitucionalidade se, da leitura do inteiro teor da petição inicial, se infere que o pedido contém manifesto erro material quanto à indicação da norma impugnada.

2. **A atividade de assessoramento jurídico do Poder Executivo dos Estados é de ser exercida por procuradores organizados em carreira, cujo ingresso depende de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, nos termos do art. 132 da Constituição Federal.** Preceito que se destina à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses especiais agentes públicos.

3. **É inconstitucional norma estadual que autoriza a ocupante de cargo em comissão o desempenho das atribuições de assessoramento jurídico, no âmbito do Poder Executivo.** Precedentes.

4. Ação que se julga procedente. (ADI 4.261/RO, Relator Min. Ayres Britto. Publicada no DJ em 20/08/2010) (grifo nosso)

Vale mencionar, igualmente, passagens do voto do Relator Ministro Ayres Britto na retro mencionada ADI, no que segue:

14. [...] as atividades de consultoria e assessoramento jurídico são exclusivamente confiadas pela Constituição Federal aos procuradores de Estado, com organização em carreira e ingresso por concurso de provas e títulos, exigida ainda a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases. Isso como condição de qualificação técnica e independência funcional. Independência e qualificação que hão de presidir a atuação de quem desenvolve as atividades de orientação e representação jurídica, tão necessárias ao regular funcionamento do Poder Executivo. Tudo sob critérios de absoluta tecnicidade, portanto, até porque tais atividades são constitucionalmente categorizadas como “funções essenciais à Justiça” (Capítulo IV do Título IV da CF).

15. Essa exclusividade dos procuradores de Estado para a atividade de consultoria e representação jurídica, entendidas aqui como **assessoramento e procuratório judicial, é incompatível com a natureza dos cargos em comissão**, que se definem como da estrita confiança da autoridade nomeante, matéria já devidamente

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

examinada pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs 1.557, da relatoria da ministra Ellen Gracie; 881-MC, da relatoria do ministro Celso de Mello; e 1.679, da relatoria do ministro Gilmar Mendes. (grifo nosso)

A Corte de Justiça Catarinense analisou caso semelhante, destacando a simetria constitucional extensiva ao exercício da representação jurídica de entes públicos municipais. A saber:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INFORMAÇÕES DA CÂMARA DE VEREADORES. AUSÊNCIA. IRRELEVÂNCIA. PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO. POSSIBILIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. AJUIZAMENTO DA AÇÃO. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO. INTERFERÊNCIA INDEVIDA. INEXISTÊNCIA. MÉRITO DA AÇÃO. CARGOS COMISSIONADOS. DIRETOR DE RECURSOS HUMANOS E DIRETOR DE COMPRAS E LICITAÇÕES. FUNÇÕES DE DIREÇÃO, CHEFIA E ASSESSORAMENTO, BEM COMO VÍNCULO DE CONFIANÇA. CARACTERÍSTICAS PRESENTES. CONTROLADOR-GERAL DO MUNICÍPIO E DIRETOR DE CONTROLE INTERNO. ATRIBUIÇÕES EMINENTEMENTE TÉCNICAS. COMISSIONAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. **ASSESSOR JURÍDICO. FUNÇÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA. CONCURSO PÚBLICO. OBRIGATORIEDADE. SIMETRIA CONSTITUCIONAL. OBSERVÂNCIA NECESSÁRIA.** GERENTE DE SETOR, COORDENADOR DE SETOR E ASSISTENTE DE SECRETARIA. ATRIBUIÇÕES. DESCRIÇÃO DEMASIADAMENTE GENÉRICA. PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA O COMISSIONAMENTO. VERIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. POSIÇÃO NO ORGANOGrama. PLEXO DE COMPETÊNCIA MÍNIMO. CONSTATAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA AÇÃO. EFEITOS DA DECLARAÇÃO. MODULAÇÃO. SEIS MESES APÓS A PUBLICAÇÃO. (ADI nº 8000045-63.2016.8.24.0000, de Abelardo Luz. Rel. Des. Salim Schead dos Santos. Órgão Especial. Julgado em 21/06/2017)

Esta Corte de Contas pronunciou-se sobre casos semelhantes, robustecendo a necessidade de quadro próprio de advogados ou procuradores ocupantes de cargo de provimento efetivo para o desempenho dos serviços jurídicos das unidades gestoras, de acordo com o que segue:

Prejulgado 1579

1. O arcabouço normativo pátrio, com apoio doutrinário e jurisprudencial, atribui a execução das funções típicas e permanentes da Administração Pública a servidores de seu quadro de pessoal, ocupantes de cargos efetivos - admitidos mediante concurso público, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal - ou por ocupantes de cargos comissionados, de livre nomeação e exoneração. Contudo, deve-se atentar para o cumprimento do preceito constitucional inscrito no art. 37, inciso V, da Constituição Federal, segundo o qual os cargos em comissão são destinados exclusivamente ao desempenho de funções de direção, chefia e assessoramento, devendo ser criados e extintos por lei local, na quantidade necessária ao cumprimento das funções institucionais do Órgão, limitados ao mínimo possível, evitando-se a criação desmesurada e sem critérios técnicos,

obedecendo-se também aos limites de gastos com pessoal previstos pela Lei Complementar nº 101/00. (CON-04/02691326, com a redação reformada pela Decisão nº 634/2018. Câmara Municipal de Mondaí. Rel. Conselheiro José Carlos Pacheco. Sessão de 30/08/2004)

2.10.1. Resposta da audiência

O responsável afirmou que deflagrou concurso público para preenchimento de diversas vagas na administração municipal e um dos cargos previstos é o de Advogado. Com relação aos cargos comissionados de Procuradores, o referido informou que cumpre o que preceitua a LC nº 11/2011 e a forma de atuação desses profissionais seria semelhante à praticada na maioria dos municípios do Estado, na Procuradoria-Geral do Estado e na Advocacia da União.

O gestor aduziu, também, que a Procuradoria-Geral tem funções de assessoramento, gerenciamento e coordenação, assim como atividades burocráticas, pois é inerente à função e uma qualificação necessária para assumir tal cargo.

2.10.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Inicialmente, cabe registrar que as alegações trazidas pelo responsável merecem ser acolhidas, visto que foi deflagrado concurso público para preenchimento do cargo de Advogado com servidor efetivo. Contudo, quanto a estrutura jurídica do município, é preciso atentar-se ao que preceitua o Prejulgado nº 1911 desta Casa, nos seguintes termos:

Prejulgado 1911

[...]

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). (CON-07/00413421. Câmara Municipal de
Palmeira. Rel. Conselheiro Moacir Bertoli. Sessão de 27/08/2007)

Por outro lado, verifica-se em consulta ao endereço eletrônico da Prefeitura Municipal que foi convocado o Sr. Ricardo Debastiani para assumir o cargo de provimento efetivo de advogado¹², estando o referido servidor no desempenho das atribuições do citado cargo, de acordo com consulta efetuada no Portal da Transparência do Município¹³, o que traz o saneamento da restrição aqui apontada.

2.11. Irregularidades no pagamento de Adicional de Horas Extras a servidores, tendo em vista que o Poder Executivo estava no limite prudencial de despesa com pessoal, em desacordo ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 22, parágrafo único, inciso V da Lei Complementar (federal) nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)

A **situação encontrada** verificou que a Prefeitura Municipal de Campos Novos efetuou o pagamento de Adicional de Horas Extras a servidores no período de janeiro a setembro de 2018¹⁴ enquanto o Poder Executivo estava com o total de despesas com pessoal acima do limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com o já apontado no item 2.3 deste relatório.

O quadro abaixo dispõe acerca do quantitativo de servidores que recebeu adicional de horas extras no período supracitado, juntamente com o valor pago a título de horas extras, de acordo com o que segue:

QUADRO 11 – Quantitativo de servidores que recebeu adicional de horas extras entre janeiro e setembro de 2018, enquanto o Poder Executivo Municipal estava acima do limite prudencial de gastos de pessoal,

¹² Disponível em

https://static.fecam.net.br/uploads/309/arquivos/1449541_Edital_03_2019_Convovacao_Posse_concurso_publico.pdf. Acesso em 29/07/2019.

¹³ Disponível em https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-019/con_servidoressefativos.faces. Acesso em 29/07/2019.

¹⁴ Para efeito de sistematização, a equipe de Auditoria *in loco* requereu os pagamentos de horas extras efetuados no ano de 2018, conforme consta da Requisição de Documentos nº 02, acostada à fl. 357.

juntamente com os valores pagos a título de horas extras no período supracitado

Período	Quantitativo de servidores que recebeu adicional de horas extras 50% (dias úteis)	Quantitativo de servidores que recebeu adicional de horas extras 100% (domingos e feriados)	Valores pagos a título de horas extras no período	Listagens referentes pagamento de horas extras ao de
Janeiro	33	38	R\$ 28.075,58	Fls. 66 e 84
Fevereiro	57	41	R\$ 36.218,30	Fls. 67, 68 e 85
Março	68	60	R\$ 48.559,45	Fls. 69, 70, 86 e 87
Abril	97	103	R\$ 73.847,98	Fls. 71, 72, 88 a 90
Maio	100	98	R\$ 75.543,77	Fls. 73, 74, 91 e 92
Junho	116	103	R\$ 72.468,87	Fls. 76, 77, 93 a 95
Julho	97	89	R\$ 62.499,81	Fls. 78, 79, 96 e 97
Agosto	93	69	R\$ 54.095,66	Fls. 80, 81, 98 e 99
Setembro	90	73	R\$ 60.030,16	Fls. 82, 83, 100 e 101
TOTAL DE HORAS EXTRAS PAGAS NO PERÍODO			R\$ 511.339,68	

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal acostados às fls. 61 a 65 e documentos referidos na quinta coluna deste quadro

As **evidências** do presente achado se firmam pelas listagens relativas aos servidores que receberam adicional de horas extras entre janeiro e setembro de 2017 (fls. 66 a 101), juntamente com os Relatórios da Gestão Fiscal de Despesa com Pessoal do Poder Executivo Municipal, relativos ao período de janeiro de 2017 a agosto de 2018 (fls. 61 a 65).

O **critério utilizado** para o presente achado é alicerçado pelo art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no inciso V do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar (federal) nº 101/2000, já transcrito anteriormente, que veda a contratação de hora extra pelo Poder que estiver com a despesa total de pessoal acima do limite prudencial de **51,30%** (cinquenta e um vírgula trinta por cento), percentual já atingido pelo Poder Executivo de Campos Novos desde setembro de 2017, conforme já visto no item 2.3 deste relatório.

2.11.1. Resposta da audiência

O responsável aduziu os mesmos argumentos apresentados nos itens 2.3.1 e 2.4.1 deste Relatório, afirmando que o Poder Executivo teve a sua receita reduzida em mais de 10% no ano de 2017, e que o pagamento de adicional de horas extras foi mantido com vistas a manter os serviços públicos essenciais da área da saúde.

2.11.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Considerando os argumentos apresentados no item 2.3.2 deste Relatório, relativos à redução de receitas no âmbito do Município de Campos Novos, este Corpo Técnico entende que a restrição deve ser mantida como agravante do pagamento de horas extras de forma habitual apontado no item 2.4 deste Relatório, pugnando-se, entretanto, por determinar à Prefeitura Municipal de Campos Novos que se abstenha de efetuar o pagamento de adicional de horas extras enquanto o Poder Executivo Municipal estiver com os gastos com pessoal acima dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, em consonância ao previsto no art. 169, *caput*, da Constituição Federal e no art. 22, parágrafo único, inciso V, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

2.12. Excesso de prazo na contratação temporária de 21 servidores admitidos em caráter temporário (ACTs), em desrespeito ao previsto no art. 37, *caput*, e inciso IX da Constituição Federal; art. 2º, § 2º da Lei (municipal) nº 1967/1993 e; art. 3º da Lei (municipal) nº 1968/1993

A **situação encontrada** evidenciou que a contratação de 21 servidores admitidos em caráter temporário ultrapassou o prazo previsto nas disciplinas legais concernentes ao assunto no Município de Campos Novos, em desvirtuamento da necessidade temporária de excepcional interesse público que deve permear tal tipo de contratação, conforme demonstra o quadro abaixo:

QUADRO 12 – Servidores com excesso de prazo na contratação temporária para desempenho de funções na Prefeitura Municipal

Servidor	Função desempenhada	Prazo inicial da contratação
Carina Valéria Lagni Alves	Instrutor	09/09/2013
Eliane de Fátima Tonial de Macedo	Instrutor	09/09/2013
Eliane Simone Alves Dalpissol	Instrutor	09/09/2013
Elirce de Melo Schutz	Instrutor	09/09/2013
Eloi Terezinha Pinto	Instrutor	09/09/2013
Marlene Salete Wilpert	Instrutor	29/10/2013
Daniela Salvador Frizon	Gari	07/03/2017
Sirlei de Fátima Alves	Gari	08/03/2017

Maciel		
Viviane Aparecida Mocellin de Oliveira	Auxiliar de Serviços Gerais	11/01/2017
Letícia Sueny Kato	Assistente Social	11/07/2011
Simone Favaro Oneda	Psicólogo	08/05/2012
Elizângela Gonçalves Recalcatti	Professor	02/08/2017
Josiane Inácio Costa de Lara Ferreira	Professor	20/02/2017
Juliana Nunes	Professor	01/03/2017
Patrícia Balestrin	Professor	20/02/2017
Tainara Alves Mioranza	Professor	06/04/2017
Vanderleia Aparecida Grassmam de Oliveira	Professor	14/08/2017
Diandra Maria Mazo Ribeiro	Assistente Social	20/06/2011
Fernanda Lima Deporte	Assistente Social	23/02/2012
Gleice Aparecida dos Santos	Psicólogo	02/05/2013
Sidnei Carlos Frigeri	Guarda	11/01/2017

Fonte: Listagem de servidores temporários vigente em outubro de 2018 (fls. 09 a 18)

Ressalte-se, ainda, a possibilidade de que os servidores referidos no Quadro 12 deste relatório tenham ingressado no quadro funcional da unidade gestora sem processo seletivo, de acordo com a listagem de servidores admitidos em caráter temporário acostada nos autos.

As **evidências** do presente achado na listagem de servidores admitidos em caráter temporário vigente na Prefeitura Municipal em outubro de 2018 (fls. 09 a 18).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra disposto, primeiramente, no art. 37, *caput*, e inciso IX da Constituição Federal, já transcritos anteriormente, que dispõem sobre os princípios que devem reger a Administração Pública na consecução de seus atos e sobre a necessidade temporária de excepcional interesse público que deve agasalhar a contratação por tempo determinado na administração pública.

A Lei (municipal) nº 1967/1993, que trata da admissão em caráter temporário para o desempenho de funções no magistério municipal, afirma em seu art. 2º, § 2º que o prazo das contratações temporárias não poderá exceder ao término do ano civil, conforme já transcrito no item 2.1 deste relatório. Já a Lei (municipal) nº 1968/1993, que dispõe sobre a admissão em caráter temporário para o desempenho de funções nos outros órgãos da Prefeitura

Municipal, vincula em seu art. 3º o prazo das contratações a questões específicas, as quais valem ser transcritas novamente abaixo:

Art. 2º - A admissão dar-se-á exclusivamente para o desempenho de atividades por tempo determinado, em substituição aos afastamentos legais dos titulares ou para atender necessidades de serviço em novos programas.

Parágrafo 1º - A admissão de que trata este artigo poderá ocorrer excepcionalmente nos seguintes casos: após autorização legislativa:

I - para atender necessidades temporárias na área da saúde;

II - para atender termos de convênio, acordo ou ajustes celebrados com outros entes públicos, para execução de obras ou prestação de serviços;

III - para substituição de servidor efetivo em caso de afastamento por doença ou férias regulamentares e cuja atividade ou serviço é de excepcional interesse público;

IV - para obra certa, cuja execução obedeça ao regime de administração direta;

V - para recuperação de obras e serviços públicos danificados pela ocorrência de fenômenos meteorológicos, cuja extensão caracteriza situação excepcional;

VI - para execução de programas especiais de trabalhos instituídos por Decreto do Prefeito Municipal, para atender necessidades conjunturais que demandem a atuação imediata da Prefeitura e para os quais não justifica a realização de concurso público para estabilizar Servidor.

[...]

Art. 3º- As admissões previstas no Art. 2º desta Lei, não poderão exceder aos seguintes prazos de duração improrrogavelmente:

- nos casos do inciso I, 6 (seis) meses;

- nos casos do inciso II, com a expiração dos prazos conveniados ou acordados;

- no caso do inciso III, enquanto durar o afastamento; e

- nos casos dos incisos IV, V e VI até a conclusão das obras e serviços.

No caso em tela, a contratação dos servidores para o exercício de função de professor ultrapassou o prazo previsto na Lei (municipal) nº 1967/1993, relativo ao término do ano civil, assim como a contratação dos servidores nas outras funções, onde não foi verificada a existência de obras ou serviços que justificassem a manutenção da contratação temporária dos servidores relacionados no Quadro 12 acima apontado.

Esta Corte de Contas já se pronunciou diversas vezes acerca da necessidade de se estabelecer um prazo determinado para as contratações temporárias, previsto em lei, conforme assevera o Prejulgado que segue:

Prejulgado 1664

1. O art. 37, inciso IX, da Constituição da República deve ser regulamentado por lei municipal, que indicará os casos de contratação temporária por excepcional interesse público. **Tal**

contratação será obrigatoriamente por prazo determinado, não sendo necessária criação de vagas.

2. É tecnicamente adequado editar uma única lei municipal que preveja situações de excepcional interesse público referidas na Constituição, como por exemplo, a ocorrência de surtos epidêmicos, calamidade pública, execução de serviços essencialmente transitórios, manutenção de serviços que possam ser sensivelmente prejudicados em decorrência de demissão, exoneração ou falecimento de seus executantes, entre outros;

Em cada um desses casos deve a Lei estabelecer prazos máximos de contratação, salários, direitos e deveres, proibição ou possibilidade de prorrogação de contrato e a nova contratação da mesma pessoa, ainda que para outra função, além da responsabilidade a que está sujeita a autoridade administrativa por contratações consideradas irregulares, a teor dos §§ 2º e 4º do art. 37 do Texto Constitucional. (CON-05/00865612. Prefeitura Municipal de Turvo. Rel. Auditora Thereza Aparecida Costa Marques. Sessão de 11/07/2015) (grifo nosso)

2.12.1. Resposta da audiência

O responsável alegou que os servidores contratados temporariamente na gestão anterior permaneciam na respectiva função devido ao item previsto no edital do processo seletivo que teria possibilitado as contratações, o qual indicava a duração do contrato até a realização de concurso público, o que nunca teria ocorrido, aduzindo, ainda, que a realização de concurso público para preenchimento de vagas na administração municipal teria regularizado a situação.

Quanto aos demais servidores listados no quadro 12, contratados pela sua gestão, o gestor aduziu que eles permaneciam no cargo em virtude de afastamento médico e licença maternidade, e que por isso o município não poderia interromper os contratos, mesmo após o término da data aprazada.

2.12.2. Ponderações concernentes a resposta à audiência

Inicialmente, é preciso registrar que o fato de constar, em tese, no edital do processo seletivo que a duração do contrato seria até a existência de candidato aprovado em concurso público, não elide a irregularidade, visto que a legislação municipal, acima transcrita, não deixa dúvidas quanto ao prazo de contratação dos servidores temporários. Além disso, o edital não teria o poder de impor uma regra que vai contra o que preceitua uma lei municipal, por obediência à hierarquia das normas, ressaltando-se, ainda, que em verificação das fls. 09 a 18, não consta referenciado qualquer processo seletivo relativo à

contratação dos servidores constantes do Quadro 12, excetuados os professores, o que também afasta a justificativa trazida pelo gestor.

Em relação aos servidores contratados em 2017 e mantidos na função após o término do contrato, assiste razão ao responsável, visto que dos dez servidores listados no quadro 12, oito estavam em algum afastamento quando do término do contrato, conforme se verifica na listagem com os afastamentos que ocorreram no município no período de 01/01/2017 a 01/10/2018 (fls. 632 a 643).

Sendo assim, este Corpo Técnico entende que a restrição apontada no item 2.1.12 do Relatório Técnico DAP nº 6631/2018 deve ser mantida para 13 servidores listados no quadro 12, pugnando-se por determinar à Prefeitura Municipal de Campos Novos que se abstenha de contratar servidores temporários além do prazo permitido por lei, em respeito ao art. 37, *caput*, e inciso IX da Constituição Federal e à Lei (municipal) nº 4.574/2019.

3. DA RESPONSABILIDADE

As atribuições do Prefeito Municipal, vinculadas aos achados de auditoria constantes do item “2” deste relatório, estão alicerçados na Lei Orgânica do Município de Campos Novos, conforme segue:

Art. 90 – O Poder Executivo é exercido pelo Prefeito, auxiliado pelos Secretários Municipais. [...]

Art. 100 – Ao Prefeito compete privativamente: [...]

II – exercer, com auxílio dos secretários municipais, a direção superior da administração;

III – iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica; [...]

V – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara Municipal e expedir regulamentos para a sua fiel execução; [...]

VIII – expedir decretos, portarias e outros atos administrativos; [...]

XI – dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

XII – prover os cargos públicos municipais, na forma da lei, e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores;

3.1. Do pedido de Sustentação Oral

Em consonância com o parágrafo único do art. 26 da Resolução nº 09/2002¹⁵ deste Tribunal de Contas, registra-se que o responsável solicitou pedido de sustentação oral no julgamento deste processo, conforme consta no item 3 da respectiva resposta de audiência (fl. 483).

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, estando a irregularidade sujeita à apuração por esta Corte de Contas, conforme as atribuições conferidas pelo art. 59 e incisos da Constituição do Estado, e tendo em vista que a argumentação da defesa não justificou o saneamento da totalidade das restrições, entende este Corpo Instrutivo que este Tribunal de Contas, quando da apreciação do processo em epígrafe, decida por:

4.1. Conhecer do Relatório nº 4270/2019, que trata de Auditoria de Atos de Pessoal *in loco* realizada na Prefeitura Municipal de Campos Novos, cujo escopo abarcou remuneração de servidores, cargos de provimento efetivo e comissionados, cessão de servidores, contratações por tempo determinado e controle de frequência, com abrangência ao período de 1º/01/2017 até 19/10/2018;

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

4.2.1. A manutenção e contratação de servidores em caráter temporário, tendo em vista o quantitativo maior de servidores contratados temporariamente em detrimento ao quantitativo de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, havendo somente servidores contratados temporariamente para o desempenho das atividades de Arquiteto, Atendente de Enfermagem, Auxiliar de Odontologia, Fiscal de Obras, Médico, Médico Cardiologista, Médico Ortopedista e Pintor; o excessivo número de servidores admitidos temporariamente para as funções de Assistente Social, Atendente de Farmácia,

15 Art. 26. [...]

Parágrafo único. Havendo pedido de sustentação oral nos autos, o órgão de controle responsável por sua instrução fará menção deste fato no Relatório conclusivo, devendo indicá-lo na capa do processo, apontando as folhas correspondentes, para fins de comunicação ao interessado.

Auxiliar de Obras, Enfermeiro, Gari, Guarda e Professor; e o expressivo número de servidores admitidos temporariamente para as funções de Auxiliar Administrativo, Engenheiro Civil, Nutricionista, Odontólogo, Psicólogo e Soldador, propiciando descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, por serem as contratações em caráter temporário utilizadas de modo indiscriminado pela unidade gestora, em desrespeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e às Leis (municipais) nº 1967/1993 e 1968/1993 (item 2.1 deste Relatório);

4.2.2. A contratação de servidores em caráter temporário sem a realização de processo seletivo, propiciando burla ao princípio da impessoalidade e ao instituto do concurso público, tendo em vista a ausência de critérios objetivos, resguardados pela realização de processo seletivo, para a admissão de servidores em caráter temporário na Prefeitura Municipal, em desrespeito ao art. 37, caput (princípio da impessoalidade) e inciso II da Constituição Federal, e ao Prejulgado n. 1927 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (item 2.2 deste Relatório);

4.2.3. A admissão de 594 servidores em caráter temporário (ACTs), 29 servidores comissionados e de 01 Secretário Municipal, tendo em vista que o Poder Executivo se encontrava acima do limite prudencial de despesa com pessoal, propiciando a admissão de servidores públicos em desrespeito ao limites fiscais previstos em lei, ocasionando descontrole das despesas públicas com pessoal, em desacordo ao previsto no art. 169, caput, da Constituição Federal e no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) (item 2.3 deste Relatório);

4.2.4. O pagamento de horas extras de forma habitual, propiciando o pagamento excessivo e generalizado, em desvirtuamento da excepcionalidade que deve permear a realização de serviço extraordinário, com o agravante de que o Poder Executivo estava acima do limite prudencial de despesa com pessoal previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em descontrole das contas públicas, em descumprimento ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 72 da Lei Complementar (municipal) nº 03/2000; art. 22, parágrafo único, inciso V da Lei Complementar (federal) nº 101/2000 (Lei

de Responsabilidade Fiscal – LRF) e aos Prejulgados 0277, 1299 e 1742 do TCE/SC (item 2.4 e 2.11 deste Relatório);

4.2.5. O registro inconsistente da jornada de trabalho dos servidores ocupantes dos cargos comissionados da Prefeitura Municipal, propiciando o possível não cumprimento da jornada de trabalho por servidores comissionados da unidade gestora, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e decisões desta Corte de Contas (item 2.5 deste Relatório);

4.2.6. O pagamento de adicional de sobreaviso a servidores municipais sem lei autorizativa, propiciando o pagamento de verba remuneratória sem o respectivo respaldo legal, em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, e inciso X da Constituição Federal (item 2.7 deste relatório);

4.2.7. A cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo a outros órgãos com o prazo indeterminado ou com prazo expirado, propiciando a disposição de servidores sem quaisquer controles atinentes ao tempo ou as condições que devem permear as cessões em tela em descumprimento ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, art. 108 da Lei Complementar (municipal) nº 03/2000, Lei (federal) nº 6999/1982 e aos Prejulgados 1009 e 1364 desta Corte de Contas (item 2.8 deste Relatório);

4.2.8. A existência de mais servidores comissionados do que ocupantes de cargo de provimento efetivo no quadro funcional do Gabinete do Prefeito, da Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo e da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da unidade gestora, em desvirtuamento às atribuições de direção, chefia ou assessoramento que devem nortear o desempenho de cargos comissionados na Administração Pública, em descumprimento ao art. 37, *caput*, e incisos II e V da Constituição Federal e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (item 2.9 deste Relatório);

4.2.9. O excesso de prazo na contratação temporária de 13 servidores admitidos em caráter temporário (ACTs), propiciando o desvirtuamento da necessidade temporária de excepcional interesse público, tendo em vista o excesso de prazo nas contratações temporárias, em desrespeito ao previsto no

art. 37, caput, e inciso IX da Constituição Federal; art. 2º, § 2º da Lei (municipal) nº 1967/1993 e; art. 3º da Lei (municipal) nº 1968/1993 (item 2.12 deste Relatório);

4.3. Aplicar multa ao Sr. Silvio Alexandre Zancanaro, Prefeito Municipal de Campos Novos desde 01/01/2017, CPF nº 871.581.759-87, na forma do disposto no art. 70, inciso II, da Lei Complementar nº 202/2000, e art. 109, inciso II, da Resolução nº TC-06/2001 (Regimento Interno do Tribunal de Contas), fixando-lhe o **prazo de 30 (trinta) dias**, a contar da publicação do acórdão no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas, para comprovar a este Tribunal o recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, sem o que fica desde logo autorizado o encaminhamento da dívida para cobrança judicial, observado o disposto nos arts. 43, inciso II, e 71 da Lei Complementar nº 202/2000, pelas irregularidades explicitadas nos **itens 4.2.2, 4.2.4, 4.2.5, 4.2.6, 4.2.7 e 4.2.8** da conclusão deste relatório;

4.4. Determinar à Prefeitura Municipal de Campos Novos que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, comprove a este Tribunal de Contas o que segue:

4.4.1. O preenchimento das vagas oferecidas por meio dos concursos públicos de Edital nº 001/2018 e 002/2018, com a consequente apresentação da relação de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo de Arquiteto, Atendente de Enfermagem, Auxiliar de Odontologia, Fiscal de Obras, Médico, Médico Cardiologista, Médico Ortopedista, Pintor, Assistente Social, Atendente de Farmácia, Auxiliar de Obras, Enfermeiro, Gari, Guarda, Professor, Auxiliar Administrativo, Engenheiro Civil, Nutricionista, Odontólogo, Psicólogo e Soldador e também da relação de servidores contratados temporariamente para o desempenho das funções dos cargos aqui listados relegando, por consequência, as contratações temporárias às hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, em respeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e à Lei (municipal) nº 4.574/2019 (item 2.1 deste Relatório);

4.4.2. A exoneração de todos os servidores temporários contratados sem processo seletivo, com a consequente apresentação da relação de todos os servidores contratados temporariamente, com a data da contratação e o respectivo processo seletivo que ensejou a contratação temporária, abstendo-se, por consequência, em realizar contratação temporária de servidor sem a realização de processo seletivo adequado e além do prazo previsto em lei para a contratação temporária, em respeito ao art. 37, incisos II e IX da Constituição Federal e à Lei (municipal) nº 4.574/2019 (itens 2.2 e 2.12 deste Relatório);

4.4.3. A adoção das medidas necessárias para adequar os seus gastos de pessoal com os limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, mais especificamente aqueles atinentes à redução de despesas com cargos em comissão e funções de confiança e à exoneração de servidores não estáveis, se abstendo, por consequência, de nomear servidores e de efetuar o pagamento de adicional de horas extras enquanto o Poder Executivo Municipal esteja acima do limite prudencial previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, restringindo tais contratações aos casos de reposição de servidores resultantes de aposentadoria, falecimento, exoneração, demissão ou promoção nas áreas de educação e saúde, em consonância ao previsto no art. 169, *caput*, da Constituição Federal e no art. 22, parágrafo único, inciso IV, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) (item 2.3 deste Relatório);

4.4.4. A adoção de medidas necessárias para que relegate a situações excepcionais a realização de horas extras, para que a execução de serviço extraordinário não seja habitual, com o consequente estabelecimento de limites máximos legais a serem efetuados a título de horas extras, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal e dos Prejulgados nº 277, 378, 399, 1299 e 1742 do TCE-SC (item 2.4 deste Relatório);

4.4.5. A adoção de providências, com a edição de legislação específica, para o Controle de Frequência formal, com critérios objetivos, para casos em que os servidores precisem se ausentar do local de trabalho, ressaltando-se que a dispensa do controle de frequência, sem uma regulamentação específica quanto à comprovação das atividades, está em desacordo com o previsto no

art. 37, *caput*, da Constituição Federal; arts. 62 e 63 da Lei (federal) nº 4320/1964; e Decisões do Tribunal de Contas do Estado (item 2.5 deste Relatório);

4.4.6. A regularização das cessões de servidores, com estabelecimento de prazo determinado, em cumprimento 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 (item 2.8 deste Relatório);

4.4.7. A regularização da situação encontrada no Gabinete do Prefeito, na Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo e na Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, para que essas unidades gestoras possam ser compostas majoritariamente por servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, restando aos servidores comissionados o desempenho exclusivo de funções de direção, chefia ou assessoramento, em cumprimento ao art. 37, *caput*, e incisos II e V, da Constituição Federal e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (item 2.9 deste Relatório);

4.4.8. no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da publicação desta deliberação no Diário Eletrônico desta Corte de Contas - DOTCe, comprove a este Tribunal de Contas a adoção, de imediato, de providências administrativas, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa n. TC-13/2012, visando ao ressarcimento aos cofres públicos do dano decorrente do pagamento de adicional de sobreaviso para servidores sem previsão legal, sob pena de responsabilização solidária, obedecidos os prazos e procedimentos estabelecidos pela Instrução Normativa n. TC-13/2012 (itens 2.7 e 4.2.6 deste relatório);

4.4.8.1. Caso as providências referidas no item anterior restarem infrutíferas, deve a autoridade competente proceder à instauração de tomada de contas especial, nos termos do art. 10, §1º, da Lei Complementar n. 202/2000, com a estrita observância do disposto no art. 12 da Instrução Normativa n. TC-13/2012, que dispõe sobre os elementos integrantes da tomada de contas especial, para apuração dos fatos descritos acima, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, sob pena de

responsabilidade solidária, obedecidos os prazos e procedimentos estabelecidos pela Instrução Normativa n. TC-13/2012;

4.4.8.2. Fixar o prazo de 95 (noventa e cinco) dias, a contar da comunicação desta deliberação, para que a Prefeitura Municipal comprove a este Tribunal o resultado das providências administrativas adotadas (art. 3º, § 1º, da Instrução Normativa n. TC-13/2012) e, se for o caso, a instauração de tomada de contas especial, com vistas ao cumprimento do art. 7º da referida Instrução Normativa;

4.4.8.3. A fase interna da tomada de contas especial deverá ser concluída no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da data de sua instauração, conforme dispõe o art. 11 da referida Instrução Normativa.

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

4.6. Determinar à Diretoria 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;

4.7. Dar ciência deste Acórdão, do Relatório e do Voto do Relator que o fundamentam, bem como do Relatório Técnico nº DAP – 4270/2019 ao responsável e à Prefeitura Municipal de Campos Novos.

É o Relatório.

Diretoria de Atos de Pessoal, em 05 de julho de 2019.

LUIZ PAULO MONTEIRO MAFRA
Auditor Fiscal de Controle Externo

De acordo:

RAPHAEL PERICO DUTRA
Auditor Fiscal de Controle Externo
Chefe de Divisão

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

Encaminhem-se os Autos à elevada consideração do Sr. Relator Luiz Eduardo Cherem, ouvido preliminarmente o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

ANA PAULA MACHADO DA COSTA
Diretora da DAP