

PROCESSO Nº:	@RLA 23/00717322
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Luiz Alves
RESPONSÁVEIS:	Marcos Pedro Veber – Prefeito Municipal de Luiz Alves de 02/01/2017 até a data da auditoria (27/11/2023) Valdenice Luciani Roderes – Secretária Municipal de Educação de Luiz Alves de 23/01/2023 até a data da auditoria (27/11/2023) Juliana Rodrigues de Brito Wust – Secretária Municipal de Saúde de Luiz Alves de 04/01/2021 até a data da auditoria (27/11/2023) Éderson Markenwski – Secretário Municipal de Obras e Planejamento de Luiz Alves de 07/06/2022 até a data da auditoria (27/11/2023) Ronivandro Edson Piccini – Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente de Luiz Alves de 11/02/2019 até a data da auditoria (27/11/2023) Josiani Vigarani – Secretária Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social de Luiz Alves de 23/08/2022 até a data da auditoria (27/11/2023)
ASSUNTO:	Auditoria <i>in loco</i> relativa à regularidade de atos de pessoal na Prefeitura Municipal de Luiz Alves
RELATORA:	Sabrina Nunes locken
UNIDADE TÉCNICA:	Divisão 10 – DAP/CAPE IV/DIV10
RELATÓRIO Nº:	DAP – 2929/2024 – Conclusivo/Determinação

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 Luiz Alves. A auditoria foi realizada conforme a Programação de Fiscalização da DAP referente ao período de 2023/2024, de acordo com a autorização consignada no Despacho GCS/SNI nº 785/2023 (fl. 5).

Por meio do Ofício nº TCE/DAP 20730/2023, datado de 27/11/2023 (fl. 6), foi designada a equipe de auditoria, composta pelos Auditores Fiscais de Controle

Externo André Marin, Leonardo Hoss (coordenador da auditoria) e Raphael Périco Dutra, para executar a fiscalização no período de 27 de novembro a 1º de dezembro de 2023.

A auditoria *in loco* constatou as irregularidades apontadas no Relatório DAP nº 7526/2023 (fls. 625-687), de modo que se propôs a audiência dos responsáveis, a qual foi deferida pela Sra. Relatora no Despacho GCS/SNI nº 34/2024 (fl. 688).

Os responsáveis, Srs. Marcos Pedro Veber, Valdenice Luciani Roderes, Juliana Rodrigues de Brito Wust, Éderson Markenwski, Ronivandro Edson Piccini e Josiani Vigarani, apresentaram resposta conjunta às fls. 927-935, acompanhada dos anexos de fls. 702-926 e 936-957.

Assim, retornaram os autos para análise deste corpo técnico.

2. REANÁLISE

Inicialmente, cabe destacar que a auditoria *in loco* realizada na Prefeitura Municipal de Luiz Alves constatou as seguintes irregularidades, descritas no Relatório DAP nº 7526/2023 (fls. 625-687):

3.1.1. Admitir e manter nos quadros da Prefeitura, em percentual superior ao previsto em lei, professores e profissionais não docentes do magistério público municipal contratados de maneira temporária (ACTs), configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em descumprimento ao art. 37, II e IX, da Constituição Federal, ao Plano Nacional de Educação – PNE (Lei Federal nº 13.005/2014), ao Plano Municipal de Educação de Luiz Alves – PME (Lei Municipal nº 1.614/2015), à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei Nacional nº 9.394/96) e aos Prejulgados 1363 e 2003 do TCE/SC (item 2.1.1 deste relatório);

3.1.2. Admitir e manter nos quadros da Prefeitura número expressivo de servidores contratados temporariamente (ACTs) para o exercício de dez funções públicas, propiciando descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em descumprimento ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, à jurisprudência do STF, à Lei Municipal nº 1.025/2002 e ao Prejulgado 2003 do TCE/SC (item 2.1.2 deste relatório);

3.1.3. Permitir a realização e o pagamento de horas extras de maneira habitual e acima dos limites previstos em lei, e permitir que ocorram inconsistências no controle de frequência dos servidores, em descumprimento aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, ao art. 63 da Lei

Federal nº 4.320/1964, ao art. 59 do Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), e aos Prejulgados 2101, 1742 e 1299 do TCE/SC (item 2.1.3 deste relatório);

3.1.4. Permitir o pagamento de funções gratificadas a servidores da Prefeitura Municipal de maneira irregular, tendo em vista a ausência de critérios objetivos que fundamentem a sua concessão e o desempenho de funções que não diferem daquelas inerentes ao emprego público do servidor, em descumprimento aos princípios constitucionais da legalidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, aos Prejulgados 2029 e 1516 do TCE/SC, e ao art. 40, caput, da Lei Complementar Municipal nº 6/2017 (item 2.1.4 deste relatório);

3.1.5. Permitir o pagamento irregular de adicionais de insalubridade e periculosidade a servidores da Prefeitura Municipal, tendo em vista o seu pagamento a agentes públicos que não possuíam tal direito, em descumprimento aos arts. 189, 191 e 194 do Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) e ao Prejulgado 1859 do TCE/SC (item 2.1.5 deste relatório);

3.1.6. Criar os empregos públicos efetivos de Auditor de Controle Interno e Médico Auditor sem que esses possuam atribuições previstas em lei, em descumprimento ao princípio constitucional da legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, e ao Prejulgado 766 do TCE/SC (item 2.1.6 deste relatório);

3.1.7. Permitir a cessão irregular de estagiários da Prefeitura Municipal, tendo em vista a sua incompatibilidade com a Lei do Estágio e a ausência de previsão legal adequada, em descumprimento ao princípio constitucional da legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, à Lei Federal nº 11.788/2008, à Lei Municipal nº 1.592/2014 e aos Prejulgados 2114 e 1364 do TCE/SC (item 2.1.7 deste relatório);

3.1.8. Permitir a cessão irregular de servidores da Prefeitura Municipal, em descumprimento ao princípio constitucional da legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, à Lei Complementar Nacional nº 101/2000 – LRF e aos Prejulgados 1115 e 1009 do TCE/SC (item 2.1.8 deste relatório);

A reanálise de tais irregularidades ocorrerá nos subtópicos “Resposta à audiência” e “Ponderações à resposta à audiência”, situados logo após a transcrição da exposição efetuada pela equipe de auditoria no Relatório DAP nº 7526/2023 em relação a cada irregularidade apontada.

2.1. Achados de auditoria

2.1.1. Irregularidades na contratação de profissionais docentes e não docentes do magistério público municipal, tendo em vista o alto percentual de servidores contratados de maneira temporária, em descumprimento ao art. 37, II e IX, da Constituição Federal, ao Plano Nacional de Educação – PNE (Lei Federal nº 13.005/2014), ao Plano Municipal de Educação – PME (Lei Municipal

nº 1.614/2015), à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei Nacional nº 9.394/1996) e aos Prejulgados 1363 e 2003 do TCE/SC

A **situação encontrada** evidenciou que a unidade gestora contratou temporariamente profissionais docentes e não docentes do magistério público municipal em percentual superior ao permitido em lei, considerando a sua proporção em relação aos mesmos profissionais admitidos de maneira efetiva, como pode ser visto nos quadros abaixo:

QUADRO 01 – Quantitativo de profissionais docentes do magistério ocupando empregos públicos efetivos vs. quantitativo de profissionais docentes do magistério exercendo funções temporárias (ACTs)

Emprego/Função	Número de empregos efetivos previsto em lei	Número de empregos efetivos vagos	Quantitativo de agentes públicos ocupando emprego efetivo	Quantitativo de agentes públicos admitidos em caráter temporário (ACTs)
Professor	154	49	105	84
Total			105 (55,6%)	84 (44,4%)

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do achado 2.1.1.

QUADRO 02 – Quantitativo de profissionais não docentes do magistério ocupando empregos públicos efetivos vs. Quantitativo de profissionais não docentes do magistério exercendo funções temporárias (ACTs)

Emprego/Função	Número de empregos efetivos previsto em lei	Número de empregos efetivos vagos	Quantitativo de agentes públicos ocupando emprego efetivo	Quantitativo de agentes públicos admitidos em caráter temporário (ACTs)
Agente Educacional	20	20	0	24
Atendente de Educação Infantil	70	49	21	87
Total			21 (15,9%)	111 (84,1%)

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do achado 2.1.1.

As **evidências** do presente achado podem ser encontradas na tabela contendo a composição do quadro de pessoal de provimento efetivo da Prefeitura (fls. 17 a 18), na relação completa de servidores públicos efetivos (fls. 19 a 26) e na

relação completa de servidores contratados temporariamente (fls. 27 a 32), todas referentes ao mês de outubro de 2023 (Documentos do achado 2.1.1).

Os **critérios utilizados** como parâmetro para o presente achado foram o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei Federal nº 13.005/2014) e o Plano Municipal de Educação de Luiz Alves – PME (Lei Municipal nº 1.614/2015), os quais definem o seguinte:

Plano Nacional de Educação – PNE

Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

[...]

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

[...]

Art. 3º As metas previstas no Anexo desta Lei serão cumpridas no prazo de vigência deste PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

[...]

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE**, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

[...]

ANEXO - METAS E ESTRATÉGIAS

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Estratégias:

18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados. (Grifou-se)

Plano Municipal de Educação – PME

Art. 1º Fica aprovado o Plano Municipal de Educação - PME do município de Luís Alves, nos termos desta lei, com vistas ao cumprimento da Emenda Constitucional nº 59/2009 e do disposto no art. 214 da Constituição Federal.

[...]

ANEXO - METAS E ESTRATÉGIAS

Meta 18: Adequar, a cada de 02 (dois) anos, o Plano de Cargos e Salários do Magistério Público Municipal, de modo a assegurar que o piso salarial inicial tenha como referência o piso salarial nacional profissional, definido em Lei Federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Estratégias:

[...]

18.4. Estruturar a Rede Pública Municipal de Educação Básica, de modo a que pelo menos 90% (noventa por cento) dos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento) dos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontram vinculados. (Grifou-se)

Assim, considerando que apenas 105 (55,6%) dos 189 professores atuando pela Prefeitura Municipal de Luiz Alves são servidores efetivos, de acordo com as informações apresentadas no Quadro 01; e que apenas 21 (15,9%) dos 132 profissionais não docentes do magistério público são servidores efetivos, de acordo com as informações apresentadas no Quadro 02, constata-se que a unidade gestora não está cumprindo com o percentual previsto na Estratégia 18.4 do PME, a qual refere que no mínimo 90% dos profissionais docentes e 50% dos profissionais não docentes do magistério deverão ser ocupantes de empregos de provimento efetivo.

O que se verifica, portanto, é que quase metade (44,44%) de todos os professores em atuação na rede pública municipal de ensino de Luiz Alves desempenham função temporária, sem que exista um vínculo duradouro com a administração pública e a comunidade escolar.

Já no que diz respeito aos profissionais não docentes do magistério, a desproporcionalidade entre ACTs e efetivos é ainda mais evidente, na medida em que 84,1% desses profissionais estão vinculados à unidade gestora apenas de maneira temporária.

Nesse sentido, é importante esclarecer que na administração pública brasileira a acessibilidade a cargos ou empregos públicos se dá, em regra, por meio da prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, como pode ser visto a seguir:

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, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Grifou-se)

Ainda que o texto constitucional tenha estabelecido algumas exceções a essa regra, como é o caso da contratação para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, algumas condições básicas foram estabelecidas:

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

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao interpretar tal dispositivo em sede de repercussão geral, consolidou o seguinte entendimento: “para que se considere válida a contratação temporária de servidores públicos, é preciso que: **a)** os casos excepcionais estejam previstos em lei; **b)** o prazo de contratação seja predeterminado; **c)** a necessidade seja temporária; **d)** o interesse público seja excepcional; **e)** a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração”¹ (Grifou-se).

Diante de tal entendimento, vale frisar que os serviços prestados por professores e profissionais não docentes da rede pública de ensino caracterizam, naturalmente, atribuições ordinárias e permanentes do Estado, se encontrando sob o espectro das contingências normais da Administração, de modo que não é possível admitir que um percentual tão alto desses profissionais esteja exercendo mera função temporária.

Ressalta-se, também, o grande destaque dado pela Constituição Federal ao tema da educação, separando inclusive uma seção específica para tratar do

¹ **Tema 612** - Constitucionalidade de lei municipal que dispõe sobre as hipóteses de contratação temporária servidores públicos. Disponível em: <http://salavirtual.tce.sc.gov.br> e informe o numero do processo: 2300717322 e o código: 2EB25.

assunto². Nela, fica claro que o acesso à carreira do magistério público deverá se dar exclusivamente por meio de concurso público:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
[...]

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, **com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;** (Grifou-se)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei Nacional nº 9.394/96), por sua vez, detalha e reforça tais disposições constitucionais:

Art. 11. **Os Municípios incumbir-se-ão de:**

I - **organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino**, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

[...]

Art. 67. **Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes**, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - **ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;** (Grifou-se)

Esta Corte de Contas também já se pronunciou acerca da importância da educação pública, do provimento de cargos mediante concurso público, e do instituto da contratação temporária, como pode ser visto abaixo:

Prejulgado 1363

1. A Constituição Federal confere caráter essencial e perene à função estatal da educação pública, submetendo a Administração Pública a promover a admissão de agentes públicos para atuação direta no sistema educacional público mediante prévio concurso público e provimento em cargos permanentes, **admitindo-se a contratação de professores de forma precária apenas para substituição temporária de professores efetivos**, nos termos do art. 37, IX, da Constituição Federal. (Proc.: 208599703; Rel.: José Carlos Pacheco; Data da sessão: 30/04/2003) (Grifou-se)

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

² Capítulo III – Da educação, da cultura e do desporto; Seção I – Da educação.

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. (Proc.: 800526490; Rel.: Sabrina Nunes locken; Data da sessão: 24/08/2009) (Grifou-se)

Diante disso, entende-se que a Prefeitura Municipal de Luiz Alves, ao contratar temporariamente e manter em seus quadros, em percentual superior ao previsto em lei, professores e profissionais não docentes do magistério público, violou os institutos constitucionais do concurso público (art. 37, II, CF) e da contratação temporária (art. 37, IX, CF), assim como desrespeitou o disposto no Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13.005/2014), no Plano Municipal de Educação (Lei Municipal nº 1.614/2015), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei Nacional nº 9.394/96) e nos Prejulgados 1363 e 2003 do TCE/SC.

2.1.1.1. Resposta à audiência

Na resposta à audiência juntada às fls. 927-935, os responsáveis informam o seguinte:

Diante da tabela apresentada verifica-se que há necessidade de efetivação de servidores integrantes da Lei Complementar Municipal n.º 26/2019, qual Dispõe sobre a organização do Magistério Público Municipal de Luiz Alves, estruturando a carreira e estabelecendo normas especiais sobre os seus direitos, deveres, vantagens, funções e formação profissional e dá outras providências. Desta forma, o Município de Luiz Alves publicou no Diário Oficial dos Municípios (conforme extrato anexo) o Edital do Concurso Público n.º 01/2024, para preenchimento de diversas vagas de cargos efetivos, inclusive dos cargos constantes na Lei Complementar n.º 26/2019, com intuito de efetivar diversos profissionais ainda no ano de 2024 com as devidas observações das vedações eleitorais para o pleito do ano de 2024.

Sendo assim, o Município possui como meta atender o item 18.4 do Plano Nacional de Educação – PNE até o final do ano de 2025, devido a realização do Concurso Público n.º 01/2024, contando com a aprovação dos profissionais no concurso para a devida efetivação.

Em anexo, verificou-se a juntada do Edital de Concurso Público nº 01/2024 (fls. 735-812).

2.1.1.2. Ponderações à resposta à audiência

Em consulta ao Edital de Concurso Público nº 01/2024³, verificou-se que este se propôs a prover, entre outros, os cargos efetivos de Agente Educacional, Atendente de Educação Infantil (profissionais não docentes do magistério público) e Professor, em diversas especialidades (profissionais docentes do magistério público), justamente aqueles indicados como deficitários nos Quadros 01 e 02 deste relatório técnico.

Além disso, a Prefeitura manifestou a sua intenção de atender ao item 18.4 do Plano Municipal de Educação (PME) até o final do ano de 2025, por meio da nomeação dos aprovados no referido certame.

No entanto, este corpo técnico apurou que o concurso público em questão, antes da publicação do seu resultado final, parece ter sido suspenso a pedido da unidade gestora em 09/05/2024, como indicado pela empresa responsável pela condução do certame⁴:

A FENAZ DO PARÁ SERVIÇOS DE CONCURSOS PÚBLICOS LTDA, responsável pela realização do concurso público da prefeitura municipal de Luiz Alves, sob o edital nº 01/2024 e processo seletivo edital nº 02/2024, comunica que **a prefeitura do município de Luiz Alves-SC no uso de suas atribuições constitucionais e legais, SUSPENDEU os atos da empresa referente ao cronograma retificado em 30/04/2024.**

Por fim, a empresa Fenaz do Pará Serviços de Concursos Públicos Ltda, se coloca à disposição da prefeitura, dos candidatos ou de qualquer órgão para prestar os devidos esclarecimentos. (Grifou-se)

Em vista disso, cabe frisar que a realização de concursos públicos em ano eleitoral é **plenamente permitida**, não incidindo sobre ela qualquer restrição. As restrições impostas pela legislação eleitoral se referem tão somente à nomeação dos aprovados no três meses que antecedem o pleito até a posse dos candidatos eleitos, como pode ser visto a seguir:

Lei Federal nº 9.504/1997

³ Publicado em: <https://diariomunicipal.sc.gov.br/atos/5688703>. Acesso em 14/08/2024.

⁴ De acordo com o edital de concurso público, este será executado pela empresa FENAZ DO PARÁ, que criou a seguinte [página](#) para acompanhamento do certame na internet. A nota publicada pela empresa em 09/05/2024 indicando a suspensão do concurso se encontra neste [link](#). Acesso em 14/08/2024.

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

[...]

V - **nomear, contratar ou de qualquer forma admitir**, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar **servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos**, sob pena de nulidade de pleno direito [...]. (Grifou-se)

Assim, ante a suspensão do referido certame, entende-se que deverá ser formulada determinação à unidade gestora para que conclua o concurso público regido pelo Edital nº 01/2024, ou outro que venha a substituí-lo, e convoque, assim que possível os candidatos aprovados para os cargos de Agente Educacional, Atendente de Educação Infantil e Professor, com vistas ao cumprimento da Estratégia 18.4 do Plano Municipal de Educação de Luiz Alves (Lei Municipal nº 1.614/2015), atentando-se às vedações impostas pela legislação eleitoral.

Por fim, considerando as ações concretas tomadas pela unidade gestora no sentido de ampliar o número de servidores efetivos atuando nas funções de Agente Educacional, Atendente de Educação Infantil e Professor, especialmente na forma do concurso público regido pelo Edital nº 01/2024, entende-se descabida a aplicação de multa aos responsáveis no presente momento.

2.1.2. Irregularidades na contratação de ACTs, tendo em vista a expressiva quantidade de agentes admitidos temporariamente para o exercício de dez funções públicas, em descumprimento ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, à jurisprudência do STF, à Lei Municipal nº 1.025/2002 e ao Prejulgado 2003 do TCE/SC

A **situação encontrada** demonstrou que a unidade gestora possui uma quantidade excessiva de servidores contratados temporariamente para o exercício de dez funções públicas, em desvirtuamento da necessidade temporária de excepcional interesse público que deve nortear esse tipo de admissão, como pode ser visto no quadro abaixo:

QUADRO 03 – Quantitativo de servidores efetivos ocupando os empregos públicos de Auxiliar de Enfermagem ESF, Médico Auditor, Médico ESF, Médico Ginecologista e Obstetra, Operário Braçal, Orientador Social, Recepcionista, Técnico em Farmácia, Técnico em Saúde Bucal e Vigia vs. Quantitativo de servidores desempenhando as mesmas funções em caráter temporário (ACTs)

Emprego/Função	Número de empregos públicos efetivos previstos em lei	Número de empregos públicos efetivos vagos	Quantitativo de agentes públicos ocupando emprego público efetivo	Quantitativo de agentes públicos admitidos em caráter temporário (ACTs)
Auxiliar de Enfermagem ESF	2	2	0 (0%)	2 (100%)
Médico Auditor	1	1	0 (0%)	1 (100%)
Médico ESF	6	6	0 (0%)	1 (100%)
Médico Ginecologista e Obstetra	1	1	0 (0%)	1 (100%)
Operário Braçal	40	32	8 (40%)	12 (60%)
Orientador Social	2	1	1 (50%)	1 (50%)
Recepcionista	7	5	2 (40%)	3 (60%)
Técnico em Farmácia	2	2	0 (0%)	1 (100%)
Técnico em Saúde Bucal	6	6	0 (0%)	2 (100%)
Vigia	14	11	3 (23%)	10 (77%)

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do achado 2.1.2.

As **evidências** do presente achado podem ser encontradas na tabela contendo a composição do quadro de pessoal de provimento efetivo da Prefeitura (fls. 33 a 34), na relação completa de servidores públicos efetivos (fls. 19 a 26) e na relação completa de servidores contratados temporariamente (fls. 27 a 32), todas referentes ao mês de outubro de 2023 (Documentos dos achados 2.1.1 e 2.1.2).

Os **critérios utilizados** como parâmetro para o presente achado foram os incisos II e IX do art. 37 da Constituição Federal, já transcritos acima, que dispõem, respectivamente, sobre os institutos constitucionais do concurso público e da contratação temporária.

Como já mencionado no achado 2.1.1, a regra na administração pública brasileira é que a acessibilidade a cargos ou empregos públicos se dê por meio da

prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, II, CF).

Uma das exceções a essa regra consiste justamente no caso das contratações voltadas a atender necessidades temporárias de excepcional interesse público (art. 37, IX, CF).

Nesse sentido, traz-se novamente à baila os requisitos impostos pelo STF para que se considere legítima a contratação temporária de agentes públicos: “é preciso que: **a)** os casos excepcionais estejam previstos em lei; **b)** o prazo de contratação seja predeterminado; **c)** a necessidade seja temporária; **d)** o interesse público seja excepcional; **e)** a contratação seja indispensável, sendo vedada para os serviços ordinários permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração”.

É importante ressaltar, sob à luz desse entendimento, que várias das funções sendo exercidas por agentes públicos temporários no âmbito da Prefeitura Municipal de Luiz Alves guardam relação com serviços ordinários e permanentes do Estado, encontrando-se dentro do espectro das contingências normais da administração pública municipal, notadamente na área da saúde, como as funções Auxiliar de Enfermagem ESF, Médico Auditor, Médico ESF, Médico Ginecologista e Obstetra, Técnico em Farmácia e Técnico em Saúde Bucal, em clara afronta ao entendimento da Suprema Corte.

Em reforço a esse entendimento, apresenta-se a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho⁵:

O regime especial [de contratação] deve atender a três pressupostos inafastáveis.

O primeiro deles é a *determinabilidade temporal* da contratação, ou seja, os contratos firmados com esses servidores devem ter sempre prazo determinado [...].

Depois, temos o pressuposto da *temporiedade* da função: a necessidade desses serviços deve ser sempre temporária. Se a necessidade é

⁵ CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de direito administrativo. 37ª ed. Barueri/SP: Atlas, 2023. Pág. 508-509.

permanente, o Estado deve processar o recrutamento através dos demais regimes. **Está, por isso, descartada a admissão de servidores temporários para o exercício de funções permanentes.**

O último pressuposto é a *excepcionalidade* do interesse público que obriga ao recrutamento. **Empregando o termo *excepcional* para caracterizar o interesse público do Estado, a Constituição deixou claro que situações administrativas comuns não podem ensejar o chamamento desses servidores.** (Grifou-se)

Além disso, é fundamental que se avalie o disposto na Lei Municipal nº 1.025/2002⁶, responsável por regulamentar a contratação por tempo determinado no âmbito do Poder Executivo do Município de Luiz Alves:

Art. 1º Fica a Administração autorizada na forma do Inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal, contratar pessoal por prazo determinado, através de regime Jurídico Administrativo, cujas condições sejam estabelecidas em contrato administrativo por ela elaborada, **sempre que ocorrer necessidade temporária de serviços de excepcional interesse público, necessariamente justificado pela Administração, caso envolvido:**

I - Projetos ou atividades inadiáveis nas áreas de educação, fazenda, fiscalização, segurança, transporte ou trânsito, limpeza urbana e saúde, quando interrompidos, de modo imprevisível, por qualquer razão alheia a vontade ou à responsabilidade de Prefeitura;

II - Greves, demissões por justa causa de funcionários ou paralisação de serviços públicos essenciais, executados direta ou indiretamente pela Administração, por concessão ou permissão, prevista ou não no inciso anterior, que afetem a sua regular e imprescindível prestação, seja ao público, seja interna aos serviços públicos;

III - problemas advindos de calamidades, catástrofes, inundações, pandemias, epidemias, pragas, situações de emergência ou outros fatos da natureza, que demandem contingente excepcional de trabalho para o seu enfrentamento;

IV - quando não existirem candidatos em número suficiente para preenchimento de vagas oferecidas em concurso público ou, ainda, na hipótese de não haver candidatos interessados no provimento dos respectivos cargos para os quais tenham sido aprovados em concurso público válido, desde que esgotada integralmente a respectiva lista de classificação dos aprovados;

V - admissão de profissionais para cumprimento de convênios e/ou para atender programas celebrados com o Governo Federal ou outros entes da Federação, cujas verbas sejam repassadas total ou parcialmente por estes;

VI - substituir servidor nos casos abaixo elencados, desde que não haja substituto no quadro funcional:

- a) afastamento por auxílio doença, licença maternidade à gestante e à adotante;
- b) remanejamento ou readaptação;
- c) aposentadoria, exoneração ou demissão;
- d) nomeação para ocupar cargo comissionado.

⁶ Disponível em: [Lei Municipal nº 1.025/2002](#). Acesso em 06/12/2023.

A partir da análise desses dispositivos, infere-se que a unidade gestora estaria autorizada a realizar contratações temporárias somente quando estivesse diante de alguma dessas situações previstas em lei.

Ocorre que, tomando como base as evidências relacionadas aos achados 2.1.1 e 2.1.2, percebe-se que a Prefeitura Municipal de Luiz Alves efetuou a contratação de servidores temporários para situações diversas das previstas em lei, inclusive para o exercício de funções atreladas a empregos públicos que se encontravam vagos em seu quadro de pessoal, conforme indicado no Quadro 03, acima.

Ressalta-se, ainda, que a criação de empregos públicos por meio da aprovação de uma lei formal – um processo notoriamente burocrático – demonstra a evidente necessidade do serviço por parte da Prefeitura Municipal de Luiz Alves, a qual deverá ser suprida por meio da realização de concurso público.

Já no que diz respeito às funções não finalísticas da administração pública, também chamadas de atividades-meio (como é o caso das funções de Operário Braçal, Recepcionista e Vigia), este corpo técnico entende que, para além da realização do concurso público, subsiste a possibilidade de a Prefeitura optar pela terceirização dessas atividades, caso não tenha mais interesse em preencher os empregos efetivos vinculados às funções ora mencionadas, declarando-os preliminarmente como empregos públicos em extinção. Nesse caso, frisa-se que a Prefeitura deverá pautar-se pelos critérios da economicidade e razoabilidade.

Destaca-se, por fim, que este Tribunal de Contas também já se posicionou a respeito do instituto da contratação temporária, como pode ser visto no teor do Prejulgado 2003, acima transcrito.

2.1.2.1. Resposta à audiência

Na resposta à audiência juntada às fls. 927-935, o responsável informa o seguinte:

O Município de Luiz Alves publicou no Diário Oficial dos Municípios (conforme extrato anexo) o Edital do Concurso Público n.º 01/2024, para preenchimento de diversas vagas de cargos efetivos, e o Edital do Processo Seletivo n.º 02/2024 para preenchimento de vagas para os cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate a Endemias (empregos públicos), com intuito de efetivar diversos profissionais com as devidas observações das vedações eleitorais para o pleito do ano de 2024.

Em anexo, verificou-se a juntada do Edital de Concurso Público n.º 01/2024 (fls. 735-812).

2.1.2.2. Ponderações à resposta à audiência

Em consulta ao Edital de Concurso Público n.º 01/2024⁷, verificou-se que este se propôs a prover, entre outros, os cargos efetivos de Auxiliar de Enfermagem ESF, Médico Auditor, Médico ESF, Médico Ginecologista e Obstetra, Operário Braçal, Orientador Social, Recepcionista, Técnico em Farmácia, Técnico em Saúde Bucal e Vigia, exatamente aqueles indicados como deficitários no Quadro 03 deste relatório técnico. A Prefeitura também manifestou a sua intenção de nomear diversos profissionais em decorrência do certame.

No entanto, como já indicado no item 2.1.1.2 deste relatório, apurou-se que o concurso público em questão parece ter sido suspenso em 09/05/2024, a pedido da unidade gestora.

Diante disso, reitera-se o fato de que a realização de concursos públicos em ano eleitoral é **plenamente permitida**, não incidindo sobre ela qualquer restrição. As restrições impostas pela legislação eleitoral se referem tão somente à nomeação dos candidatos aprovados no certame.

Assim, ante a suspensão do referido certame, entende-se que deverá ser formulada determinação à unidade gestora para que conclua o concurso público regido pelo Edital n.º 01/2024 e convoque, assim que possível, os candidatos aprovados para os referidos cargos, atentando-se às vedações impostas pela

⁷ Disponível em: [Edital de Concurso Público n.º 01/2024](#). Acesso em 14/08/2024.

legislação eleitoral, relegando as contratações temporárias apenas às hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público e fazendo com que a contratação temporária seja a exceção, e não a regra.

Novamente, considerando as ações concretas tomadas pela unidade gestora no sentido de ampliar o número de servidores efetivos atuando nas funções de Auxiliar de Enfermagem ESF, Médico Auditor, Médico ESF, Médico Ginecologista e Obstetra, Operário Braçal, Orientador Social, Recepcionista, Técnico em Farmácia, Técnico em Saúde Bucal e Vigia, especialmente na forma do concurso público regido pelo Edital nº 01/2024, entende-se descabida a aplicação de multa ao responsável no presente momento.

2.1.3. Irregularidades no registro de ponto e na realização de horas extras por servidores municipais, tendo em vista o desempenho habitual de serviço extraordinário, o pagamento acima do permitido em lei e inconsistências no controle de frequência, em descumprimento aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao art. 63 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao art. 59 do Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), e aos Prejulgados 2101, 1742 e 1299 do TCE/SC

A **situação encontrada** demonstrou que diversos servidores da Prefeitura Municipal de Luiz Alves, durante o ano de 2023, realizaram horas extras de maneira habitual e acima dos limites previstos em lei, em descompasso com a eventualidade que deve permear o desempenho do serviço extraordinário. De mesmo modo, verificou-se situações em que o registro de ponto eletrônico do servidor não seria condizente com as horas extras pagas, assim como situações em que servidores indicam ter recebido horas extras sem amparo em qualquer registro de ponto.

Tal situação foi apurada a partir dos controles de frequência e relatórios de horas extras dos servidores que efetuaram serviço extraordinário no período de maio a outubro de 2023.

A partir dessa documentação, notou-se igualmente que alguns servidores perceberam horas extras exclusivamente com base em registros manuais de ponto, sem que houvesse reflexo dessa situação no controle de ponto eletrônico.

Também vale dizer que, em alguns casos, o registro eletrônico de ponto parece ter sido ajustado manualmente pela unidade, dando margem a possíveis inconsistências na verificação das horas extras efetuadas pelos servidores em questão.

Na mesma linha, observou-se que há indícios de que alguns servidores receberam horas extras sem qualquer tipo de registro em ponto eletrônico, não sendo possível extrair com precisão do ponto manual as horas extras efetivamente trabalhadas.

O quadro a seguir apresenta os servidores (destacados **em negrito**) que perceberam horas extras em pelo menos cinco dos seis meses examinados, tomando como base o período de maio a outubro de 2023, assim como os servidores que apresentaram inconsistências no controle de ponto no mesmo período:

QUADRO 04 – Servidores que receberam horas extras em pelo menos cinco meses entre maio e outubro de 2023 e servidores que apresentaram inconsistências no controle de ponto no mesmo período

	Servidor	Emprego/Função	Período em que recebeu adicional de horas extras	Inconsistências no ponto
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE				
01	Adriano Banfi Langher	Motorista 44h	Mai a Out/2023	Mai, Jun, Jul – ausência de registro de horário de almoço e esquecimento na batida do ponto, sendo registrado manualmente no ponto eletrônico (fls. 67, 68, 101, 102, 148, 149 e 150) Ago – trabalho externo registrado manualmente no ponto eletrônico (fls. 201 a 202)
02	Alexandre Schmitt	Motorista 44h	Mai a Out/2023	-
03	Aline Cristiane	Técnico em Saúde	-	Mai, Jun, Jul – nenhum registro

	Moraes Vargas	Bucal - ACT		de ponto e de horas extras realizadas, não sendo possível verificar também no ponto manual (fls. 70, 104, 152 e 301 a 303)
04	Aneline Brusamarello	Médico Obstetra e Ginecologista - ACT	-	Ago, Set – todos os registros no ponto eletrônico foram alterados manualmente, não sendo possível aferir a realização de horas extras no registro manual (fls. 207, 208, 247, 248, 305 e 306)
05	Débora Maria Gesser	Enfermeiro ESF 40h	Mai a Out/2023	Mai, Jun, Jul, Ago, Set – alteração manual de registro eletrônico para constar trabalho externo (fls. 75, 76, 111, 112, 162, 163, 213, 214, 253 e 254)
06	Eliane Correa da Silva Soares	Agente Comunitário de Saúde - ACT	Mai a Out/2023	Mai, Jun, Jul, Ago – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas, não sendo possível verificar a realização de horas extras pelo ponto manual (fls. 81, 117, 170, 221 e 311 a 314) Set - alteração manual de registro eletrônico de ponto (fls. 261 e 262)
07	Emanuela Micheluzzi	Enfermeiro ESF 40h	Mai a Out/2023	Mai, Jun, Jul – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas (fls. 82, 119, 172 e 173)
08	Gilmar Pering	Motorista Socorrista 12x36	Mai a Set/2023	Mai, Jun, Jul, Ago, Set – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas (fls. 87, 124, 179, 227, 268)
09	Jonatan de Souza	Motorista 44h - ACT	Mai a Out/2023	Mai – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas (fl. 89) Jun, Jul, Set – alteração manual de registro eletrônico (fls. 126, 127, 128, 181, 182, 183, 270 e 271)
10	Marcelo Geraldo Polistchuk	Motorista 44h - ACT	Mai a Out/2023	Mai – registro manual de trabalho externo (fls. 93 e 94) Jun, Jul – alteração manual de registro eletrônico (139, 140, 191, 192) Set, Out – alteração manual de registro eletrônico para constar hora do almoço (fls. 275, 276, 295 e 296)
11	Maricleia Schmitz Serpa	Auxiliar de Enfermagem ESF 40h - ACT	Mai a Out/2023	Mai, Jun, Jul, Ago – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas no ponto eletrônico, não sendo possível aferir o serviço extraordinário no registro manual (fls. 95, 143,

				195, 238, 332 a 335)
12	Rosiane Scola	Psicólogo PICS	Mai a Out/2023	Mai, Jun, Jul, Ago – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas no ponto eletrônico, não sendo possível aferir o serviço extraordinário no registro manual (fls. 98, 147, 198, 241, 336 a 339) Set - nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas (fl. 278)
SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E PLANEJAMENTO				
13	Alexandre Bueno de Lacerda	Assessor Executivo de Obras e Planejamento	Mai a Set/2023	Mai, Jun, Ago, Set – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas, não sendo possível aferir o serviço extraordinário no registro manual (fls. 69, 103, 203, 243 e 297 a 300) Jul – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas (fl. 151)
14	Antonio Menez dos Santos	Operário Braçal 44h - ACT	-	Jun, Jul, Ago – alteração manual de registro eletrônico (fls. 107, 108, 155, 156, 209 e 210) Set - alteração manual de registro eletrônico de horário de saída (fls. 249 e 250)
15	Aquinaldo da Silva Pereira	Operário Braçal 44h - ACT	Mai a Out/2023	Mai, Jun, Jul, Ago, Set, Out – todos os registros no ponto eletrônico foram alterados manualmente (fls. 73, 74, 109, 110, 157, 158, 211, 212, 251, 252, 282 e 283)
16	Delvino Sotel	Operário Braçal 44h - ACT	Mai a Out/2023	Mai, Jun, Jul, Ago, Set, Out – todos os registros de saída no local de trabalho no ponto eletrônico foram alterados manualmente (fls. 77, 78, 113, 114, 164, 165, 215, 216, 255, 256, 284 e 285)
17	Donizete Flaminio Pires	Motorista 44h - ACT	Mai a Out/2023	Mai, Jun – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas no ponto eletrônico, não sendo possível verificar a realização de horas extras no ponto manual (fls. 79, 115, 307 e 308) Jul, Ago, Set, Out – todos os registros no ponto eletrônico foram alterados manualmente (fls. 166, 167, 217, 218, 257, 258, 286 e 287)
18	Eder de Lara	Operador de Máquina 44h - ACT	Mai a Out/2023	Mai, Jun – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas no ponto eletrônico, não sendo possível verificar a

				realização de horas extras no ponto manual (fls. 80, 116, 309 e 310) Jul, Ago, Set, Out – todos os registros no ponto eletrônico foram alterados manualmente (fls. 168, 169, 219, 220, 259, 260, 288 e 289)
19	Fernando de Masceno da Silva	Motorista 44h - ACT	Mai a Out/2023	Mai, Jun – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas no ponto eletrônico, não sendo possível verificar horas extras no ponto manual (fls. 83, 120, 315 e 316) Jul – alteração manual de registro eletrônico para atestar a saída (fls. 174 e 175) Ago, Set, Out - alteração manual de registro eletrônico (fls. 223, 224, 263, 264, 290 e 291)
20	Gilmar Marques Suzena	Vigia 40h - ACT	Mai a Out/2023	Mai, Jun, Jul, Ago, Set, Out – todos os registros no ponto eletrônico foram alterados manualmente (fls. 84, 85, 86, 121, 122, 123, 176, 177, 178, 225, 226, 265, 266, 267, 292, 293 e 294)
21	Ivanir Vitor Raimundi	Operário Braçal 44h - ACT	-	Mai, Jun, Jul, Ago – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas no ponto eletrônico, não sendo possível verificar a realização de horas extras no ponto manual (fls. 88, 125, 180, 228, 317 a 320)
22	Jonatar Cesar Vieira	Motorista 44h - ACT	Mai a Out/2023	Mai – ausência de registro de horário de almoço e alteração manual do ponto eletrônico (fls. 90 e 91)
23	José Souza de Oliveira	Operador de Máquina 44h - ACT	Jun a Out/2023	Jun – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas, não sendo possível aferir o serviço extraordinário no registro manual (fl. 133) Jul – alteração manual do ponto eletrônico, não sendo possível aferir o serviço extraordinário no registro manual (fls. 185 e 186) Ago, Set – alteração manual do ponto eletrônico, não sendo possível aferir o serviço extraordinário e sem o registro do horário de almoço no registro manual (fls. 232, 233, 272, 273, 324 a 327)
24	Marcos Ramos	Operador de Máquina 44h - ACT	Jun a Out/2023	Jun, Jul – todos os registros no ponto eletrônico foram

				alterados manualmente (fls. 141, 142, 193 e 194) Ago - todos os registros no ponto eletrônico foram alterados manualmente, não sendo possível aferir o serviço extraordinário no registro manual (fls. 236, 237 e 330)
25	Vilmar Roders	Operário Braçal 44h	Mai a Out/2023	Mai, Jul – todos os registros no ponto eletrônico foram alterados manualmente, não sendo possível aferir o serviço extraordinário no registro manual (fls. 99, 100, 199, 200, 342 e 343)
26	Wellington de Oliveira Santos	Motorista 44h - ACT	-	Mai, Jun, Jul, Ago – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas no ponto eletrônico, não sendo possível aferir a realização de horas extras no ponto manual (fls. 344 a 347)
SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA E MEIO AMBIENTE				
27	Altair Oto Hafenstein	Operador de Máquina 44h	Mai a Out/2023	Mai, Jun, Jul, Ago, Set e Out – todos os registros de saída no local de trabalho no ponto eletrônico foram alterados manualmente (fls. 71, 72, 105, 106, 153, 154, 204, 205, 244, 245, 246, 279, 280 e 281)
28	José Amilton Fideles de Lima	Motorista 44h - ACT	Mai a Out/2023	Mai, Jun, Jul – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas no ponto eletrônico, não sendo possível verificar a realização de horas extras no ponto manual (fls. 92, 132, 184, 321, 322 e 323) Ago - todos os registros de saída no local de trabalho no ponto eletrônico foram alterados manualmente (fls. 230 e 231) Set, Out – a maioria dos horários de saída foi alterada manualmente no ponto eletrônico
29	Orlei Machado	Operário Braçal 44h - ACT	Mai a Out/2023	Mai, Jun, Jul, Ago – todos os registros no ponto eletrônico foram alterados manualmente (fls. 96, 97, 144, 145, 146, 196, 197, 239 e 240)
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO				
30	Andressa Fronza da Silva	Atendente Educação Infantil - ACT	-	Ago – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas, não sendo possível aferir o serviço extraordinário no registro manual (fls. 206 e

				304)
31	Artur Tironi	Motorista 44h	Mai a Out/2023	Jul – ponto eletrônico alterado de forma manual (fls. 159, 160 e 161)
32	Eliane Nunes dos Santos	Agente Educacional - ACT	-	Jun, Jul, Ago – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas, (fls. 118, 171 e 222)
33	Gian Serpa	Motorista 44h - ACT	Mai a Out/2023	-
34	Giovani Serpa	Motorista 44h	Mai a Out/2023	-
35	Katlein Ianka Fritzke	Atendente Educação Infantil - ACT	-	Jun, Jul – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas (fls. 134 e 187) Ago – nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas, não sendo possível aferir o serviço extraordinário no registro manual (fl. 234 e 328)
36	Laércio Teodoro Rincus	Motorista 44h	Mai a Out/2023	-
37	Larissa Cateburcio Maes Kleis	Atendente Educação Infantil - ACT	-	Jul - nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas, não sendo possível aferir o serviço extraordinário no registro manual (fl. 188, 329) Ago - nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas (fl. 235) Set – registro manual referente a cinco dias, alterado manualmente no ponto eletrônico (fl. 274)
38	Leonardo Moreira Correia	Motorista 44h - ACT	Mai a Out/2023	-
39	Marcelo Altini	Motorista 44h - ACT	Mai a Out/2023	Jun - registro manual de trabalho externo (fls. 137 e 138) Jul - ponto eletrônico alterado de forma manual (fls. 189 e 190)
40	Marcio Kreff	Motorista 44h	Mai a Out/2023	-
41	Mauro Evelar Fuck	Motorista 44h	Mai a Out/2023	-
42	Simone Meurer Machado	Atendente Educação Infantil - ACT	-	Jul, Ago - nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas, não sendo possível aferir o serviço extraordinário no registro manual (fls. 242, 340 e 341)
SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL				
43	Jenifer Eloise Eger Cardozo	Psicólogo 40h - ACT	-	Ago - nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas (fl. 229) Set - nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas, não sendo possível aferir o

				serviço extraordinário no registro manual (fl. 269)
44	Maicon de Maia	Motorista 44h	Mai a Out/2023	Jun - ausência de registro de horário de almoço, sendo registrado manualmente no ponto eletrônico (fls. 135 e 136)
45	Maria Júlia da Silva Conceição Pereira	Assistente Social 30h - ACT	-	Set - nenhum registro de ponto e de horas extras realizadas, não sendo possível aferir o serviço extraordinário no registro manual (fl. 277 e 331)
46	Valdeni Sotel	Motorista 44h	Mai a Out/2023	-

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do achado 2.1.3.

As **evidências** do presente achado podem ser encontradas nos relatórios de pagamento de horas extras (fls. 37 a 66) e nos pontos eletrônicos (fls. 67 a 296) e manuais (fls. 297 a 347) dos servidores mencionados no Quadro 4, todos referentes aos meses de maio a outubro de 2023, assim como na Instrução Normativa nº 005/2017 da Prefeitura Municipal de Luiz Alves (fls. 348 a 355) (Documentos do achado 2.1.3).

O **critério utilizado** para aferir o presente achado se encontra disposto, primeiramente, no art. 37, *caput*, Constituição Federal, já transcrito acima, que dispõe sobre os princípios que devem nortear a Administração Pública na consecução de seus objetivos, notadamente o princípio da eficiência.

Além disso, a regulamentação acerca da prestação de serviço extraordinário no Município de Luiz Alves é dada pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-Lei nº 5.452/1943)⁸, a qual dispõe em seu art. 59 que “a duração diária do trabalho poderá ser acrescida de horas extras, em número não excedente de duas, por acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho”.

Em vista disso, e tomando como base os limites de 2 horas extras diárias e 60 horas extras mensais, foi possível identificar que os seguintes servidores receberam horas extras para além desses limites nos meses de maio, junho, julho, agosto, setembro e/ou outubro de 2023:

⁸ Disponível em: [Decreto-Lei nº 5.452/1943](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/5452/DecretoLei5452.htm). Acesso em 09/01/2024.

QUADRO 05 – Servidores que receberam horas extras acima dos limites legais entre maio e outubro de 2023

	Servidor	Mês					
		Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out
01	Adriano Banfi Langher	88,02	63,80	150,42	79,10	120,14	
02	Altair Oto Hafenstein	60,53		60,57	64,37	84,98	70,90
03	Anesio Reinert		69,57	84,22		65,87	
04	Cynthia de Oliveira Faiao		73,62			64,75	
05	Debora Maria Gesser	88,74	74,47	72,80	97,60	86,92	78,92
06	Delvino Sotel	78,52	79,68	66,99	76,03	65,81	69,54
07	Donizete Flamino Pires	78,07		71,01	78,64	78,00	76,86
08	Edemar Pereira	139,65	149,28	145,77	80,45	144,56	130,87
09	Eder de Lara	102,50	66,76	101,42	102,02	101,65	98,95
10	Ederson Luis Correia				85,18		
11	Flavio Andre Severo					91,90	107,42
12	Gian Serpa	61,82	64,48	60,30		74,86	62,00
13	Gilmar Pering		99,15			75,50	
14	Giovani Serpa	123,82	137,30	131,56	77,37	142,79	116,22
15	Ivanir Vitor Raimundi	79,75	79,18	76,70	79,83		
16	Jonatan de Souza		80,21	126,70			
17	Jonatar Cesar Vieira	94,64	72,95	115,05	91,69	92,28	
18	Jose Amilton Fideles de Lima	76,80	91,79	104,43		62,13	
19	Laércio Teodoro Rincus	124,46	154,60	146,55	85,59	163,28	136,50
20	Leonardo Moreira Correia	91,08	83,95	61,55			
21	Maicon de Maia	101,08	109,52	150,24	122,23	96,00	111,96
22	Marcelo Altini		70,85	61,81		65,75	
23	Marcelo Geraldo Polistchuk	103,27	102,96	99,70	101,35		63,10
24	Marcio Jardelino Schmitz	72,63	84,32	84,95			
25	Marcio Kreff	146,67	167,69	146,39	97,24	155,95	142,93
26	Maria Aparecida da Silva Micheluzzi						60,20
27	Mauro Evelar Fuck	142,49	156,44	147,43	88,95	145,63	133,68
28	Orlei Machado	75,59	65,00	61,50		74,12	66,70
29	Valdeni Sotel	170,22	122,97	96,07	121,12	127,13	171,37
30	Wellington de Oliveira Santos			72,04			

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do achado 2.1.3.

Ademais, a Instrução Normativa nº 005/2017 (fls. 348 a 355), responsável por regulamentar o registro da jornada de trabalho no âmbito do Poder Executivo de Luiz Alves, apresenta algumas disposições pertinentes à situação ora analisada:

Art. 7º O registro eletrônico e/ou manual de ponto deve registrar fielmente as marcações efetuadas, não sendo permitida qualquer ação que desvirtue os fins legais a que se destina, tais como:

- I – Restrições de horário à marcação de ponto;
- II – Marcação automática do ponto, utilizando-se horários predeterminados ou horário contratual;

[...]

Art. 9º Aos servidores obrigados a efetuar o registro, se não o fizerem, será registrada a sua ausência relativa ao respectivo período, e, conseqüentemente, será efetuado desconto em folha de pagamento ou a

compensação em período excedente de trabalho, em conformidade com a Lei.

[...]

Art. 12. Compete ao Secretário de cada pasta autorizar o pagamento de horas extras realizadas, de forma pecuniária ou mediante registro em banco de horas para compensação futura. (Grifou-se)

Em que pese o disposto nesse regramento, esta equipe de auditoria pôde verificar *in loco* que muitos dos registros de ponto foram alterados manualmente pelo setor de recursos humanos, seja pelo fato de o servidor ter esquecido de marcar o ponto ou pelo fato de desempenhar suas atividades em ambiente externo à estrutura física da Prefeitura Municipal, situação que não é regulamentada pela unidade gestora.

Nesse sentido, cabe frisar que o Tribunal de Contas de Santa Catarina já firmou entendimento no sentido de que deverá existir regulamentação local para que possa ser feito o pagamento de horas extras, na qual devem ser estipulados os parâmetros para a realização e o pagamento do serviço extraordinário:

Prejulgado 2101 (Reformado)

[...]

2. O Pagamento de horas extras aos servidores públicos, efetivos e comissionados, está condicionado às hipóteses excepcionais e temporárias, mediante prévia autorização e justificativa por escrito do superior imediato, sendo necessária a existência de lei que autorize tal pagamento. (Proc.: 900578564; Rel.: Adircélio de Moraes Ferreira Junior; Sessão de 03/08/2011) (Grifou-se)

Prejulgado 1742 (Reformado)

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

2. A lei municipal que regulamentar a concessão de horas-extras aos servidores do município não poderá definir percentual inferior ao previsto no inciso X do art. 90 da Lei Orgânica Municipal, que apresenta a mesma redação do inciso XVI do art. 7º da Constituição da República.

3. Qualquer servidor ocupante de cargo efetivo no município pode prestar horas-extras, entretanto, no âmbito da administração pública, sua realização depende da caracterização da necessidade imperiosa, temporária e excepcional do serviço e somente deve ocorrer mediante convocação direta do servidor para cumprir jornada de trabalho extraordinária e deve ser precedida de autorização por ato da autoridade superior. (Proc.: 504085000; Rel.: César Filomeno Fontes; Sessão de 23/11/2005) (Grifou-se)

Prejulgado 1299 (Reformado)

[...]

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.

10. Tratando-se de servidores públicos municipais, regidos por estatuto próprio, torna-se inaplicável a regras dispostas na CLT, inclusive para o caso de horas-extras. (Proc.: 204992800; Rel.: Wilson Rogério Wan-Dall; Sessão de 19/02/2003; Item 8 do Prejulgado reformado pelo Tribunal Pleno em sessão de 03.08.2011) (Grifou-se)

Da leitura da IN nº 005/2017, acima mencionada, também é possível notar que a unidade gestora já regulamentou o sistema de compensação de horas trabalhadas, mediante a instituição de um banco de horas, situação que está de acordo com o entendimento deste Tribunal de Contas, a saber:

Prejulgado 2303

[...]

2. O ente municipal pode instituir banco de horas por meio de instrumento normativo compatível (lei ou decreto, desde que previamente autorizado em lei), com regulamentação dos respectivos critérios e condições sobre a efetiva compensação das horas registradas em banco de horas, observados os parâmetros constitucionais e legais, em atendimento aos princípios que regem a Administração Pública insculpidos na Constituição Federal, especialmente os princípios da legalidade e da supremacia do interesse público. (Proc.: 2100505356; Rel.: Luiz Roberto Herbst; Data da sessão: 17/11/2021) (Grifou-se)

Prejulgado 2289

[...]

3. Poderá ser realizado serviço extraordinário em situação excepcional e temporária, desde que o município tenha lei autorizativa, aprovada anteriormente à publicação da Lei Complementar n. 173/2020, justificado o interesse público e mediante prévia autorização do superior imediato, além da análise da situação orçamentária e financeira do ente. **Nesse caso, recomenda-se, primeiramente, a utilização de mecanismo de compensação (sistema de banco de horas), devidamente regulamentado e, em segundo plano, a observância da legislação municipal que ampara o pagamento do serviço extraordinário.** (Proc.: 2100314925; Rel.: José Nei Alberton Ascari; Data da sessão: 18/08/2021) (Grifou-se)

Prejulgado 2052 (Reformado)

[...]

3. A Constituição da República autoriza a compensação de horários aos servidores públicos, desde que decorrente de instrumento normativo ou de acordo ou convenção coletiva de trabalho (art. 7º, XIII c/c art. 39, §3º).

3.1. O Poder Legislativo Municipal poderá instituir “banco de horas” por meio de Resolução ou instrumento normativo compatível. (Proc.: 900578211; Rel.: Sabrina Nunes locken; Sessão de 07/06/2010)

De qualquer forma, **embora disponha de um sistema de banco de horas, este corpo instrutivo entende que ele ainda é subutilizado pela Prefeitura Municipal de Luiz Alves**, tendo em vista a habitualidade verificada na realização de horas extras e o expressivo número de servidores que desempenharam serviço extraordinário em quantidade superior à permitida em lei, situação que poderá ser avaliada no âmbito da unidade gestora, visando a otimização dos serviços prestados e a contenção de gastos com horas extras.

Nessa linha, vale frisar que o aprimoramento do controle da jornada de trabalho, verificando as reais necessidades de serviço extraordinário e priorizando sistemas de compensação de horas trabalhadas, como é caso do banco de horas, é medida que atende ao princípio constitucional da eficiência. Sobre este, dispõe Carvalho Filho⁹:

Vale a pena observar, entretanto, que 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 e elas 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. (Grifou-se)

Cabe ressaltar, igualmente, que um controle de frequência adequado, por meio de registros fidedignos de entradas e saídas, permite identificar os servidores que efetivamente desempenharam jornadas de trabalho extraordinárias, além de servir como suporte para a liquidação das despesas com horas extras, em atenção ao art. 63, *caput*, da Lei Federal nº 4.320/1964:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Além disso, diante da verificação de número excessivo de horas extras efetuadas por servidores no exercício da função de motorista, é importante destacar

⁹ CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de direito administrativo. 37ª ed. Barueri/SP: Atlas, 2023. Pág. 26.

o entendimento desta Corte de Contas fixado no Prejulgado 1742, no sentido de que **é devida hora extra aos motoristas somente no período que extrapolar a jornada de trabalho e em que o servidor esteja efetivamente conduzindo veículo, não devendo ser computado o período de descanso ou espera de passageiros.** A saber:

Prejulgado 1742 (Reformado)

[...]

7. Somente será possível a percepção de diárias e horas extras cumulativamente se houver regulamentação local permitindo e se existirem controles que comprovem, de forma inequívoca, que o servidor efetivamente trabalhou em sobrejornada.

8. No caso de deslocamento de servidores motoristas para outros municípios, e desde que satisfeitas as condições do item 7 deste Prejulgado, **poderá ser computado para fins de jornada de trabalho, e, conseqüentemente, para aferição do direito à hora extraordinária, o período efetivamente trabalhado, assim entendido tão somente o período de deslocamento do veículo, vedado o cômputo do tempo à disposição e do período de descanso.**

9. Havendo a necessidade de deslocamento de servidores motoristas em sábados, domingos ou feriados, o dia laborado deve, preferencialmente, ser substituído pelo repouso semanal remunerado ou compensado, sem pagamento de hora extraordinária. Atendidas as condições do item 7 e 8 deste Prejulgado, poderá ser paga hora extraordinária. Em todo caso, será devida a diária de viagem. (Proc.: 504085000; Rel.: César Filomeno Fontes; Sessão de 23/11/2005; Item 7 do prejulgado acrescentado pelo Tribunal Pleno em sessão de 06.08.2012; Itens 8 e 9 acrescentados pelo Tribunal Pleno, mediante a Decisão nº 977/2020, publicada no DOTC-e de 03/11/2020).

2.1.3.1. Resposta à audiência

Na resposta à audiência juntada às fls. 927-935, os responsáveis informam o seguinte:

O Município de Luiz Alves está se adequando quanto aos pontos identificados no item em questão para cumprir integralmente a Orientação determinada pelo Tribunal de Contas. Porém, cabe ressaltar, que o Município possui grande rotatividade de pessoal e por muitas vezes até a admissão de novo servidor, há necessidade das horas extras serem realizadas para o efetivo atendimento dos munícipes e a manutenção do serviço público.

Diferente do mencionado no relatório, o Município não possui banco de horas instituído, sendo que a IN n.º 005/2017 apenas autoriza a criação do banco de horas, porém, o Município não possui o mesmo regulamentado e está realizando estudos para viabilizar a devida aplicação deste.

Ademais, referente ao controle de jornada, os Secretários Municipais estão cobrando do servidor de forma rigorosa a batida do ponto digital nos devidos

relógios pontos, para que assim seja efetuado o controle de jornada digital sem correções excessivas nas folhas-ponto, sendo que nos últimos meses houve uma significativa melhora no controle de jornada em todas as secretarias.

Em relação aos motoristas da Secretaria Municipal de Educação, o Município está terceirizando algumas rotas escolares, bem como adequando o horário de intervalo dos motoristas lotados na Educação do Município para que esses cumpram regularmente a devida carga horária, e se necessário, a realização de horas extras, conforme o estipulado por Lei. Já em relação aos motoristas da Secretaria Municipal de Saúde, há de ser ressaltado que por conduzir os veículos para cidades vizinhas com os munícipes para as devidas consultas agendadas, estes acabam ficando por horas no trânsito, gerando horas extras, visto que estão exercendo suas funções de motoristas.

Ainda, importante ressaltar que o Município publicou no Diário Oficial dos Municípios – DOM (conforme extrato anexo) o Edital do Concurso Público n.º 01/2024, para preenchimento de diversas vagas de cargos efetivos qual após sua homologação possui pretensão de nomear servidores para a adequação de jornada de trabalho dos servidores atuais, diminuindo assim o pagamento de horas extras e proporcionando um melhor serviço prestado.

2.1.3.2. Ponderações à resposta à audiência

Embora ponderadas as justificativas apresentadas pelos responsáveis, este corpo técnico entende que elas não são capazes de desconstituir a análise documental efetuada pela equipe de auditoria.

É importante frisar que a necessidade do serviço não revela, por si só, a excepcionalidade da situação. As sucessivas ocorrências de labor extraordinário demonstram, na verdade, a natureza ordinária das atividades, indicando possíveis fragilidades no planejamento e na organização dos trabalhos por parte da Prefeitura Municipal de Luiz Alves e de suas secretarias.

Destaca-se, principalmente, a ausência de um controle adequado da jornada de trabalho dos servidores a quem foram pagas horas extras. Como já referido anteriormente, não é possível a liquidação de despesas com horas extras sem que exista a respectiva comprovação dos serviços extraordinários prestados, nos termos da Lei Federal nº 4.320/1964.

Em relação à situação específica dos motoristas, destaca-se mais uma vez o entendimento firmado no Prejulgado 1742 deste Tribunal de Contas, no sentido de

que as horas extras serão devidas a esses profissionais somente no período que extrapolar a jornada de trabalho e em que o servidor esteja efetivamente conduzindo veículo, não devendo ser computado o período de descanso ou espera de passageiros.

Assim, caso a unidade gestora tenha a intenção de continuar a efetuar o pagamento de horas extras a esses profissionais, ela deverá instalar em seus veículos algum dispositivo de rastreamento que permita identificar de maneira precisa os momentos em que esses servidores estejam efetivamente conduzindo veículos.

Além disso, com o intuito de reduzir as despesas com horas extras da Prefeitura, sugere-se a implementação de algum sistema de compensação de jornada de trabalho, como o banco de horas, o que deverá ser feito nos termos dos Prejulgados 2303 e 2289 deste Tribunal de Contas.

Assim, considerando que a resposta apresentada não foi capaz de afastar ou corrigir as irregularidades apontadas em audiência, sugere-se que seja aplicada multa aos responsáveis e que seja formulada determinação à unidade gestora, para que adote providências visando vincular a realização de horas extras ao fidedigno registro de frequência de seus servidores, sendo que tal jornada extraordinária deverá ser relegada a situações excepcionais, devidamente justificadas e que respeitem os limites estabelecidos em lei, valendo-se, se for o caso, de instrumentos alternativos de compensação de jornada, como o banco de horas, e de ferramentas tecnológicas, como dispositivos de rastreamento veicular.

2.1.4. Irregularidades no pagamento de funções gratificadas a servidores da Prefeitura Municipal, tendo em vista a ausência de critérios objetivos que fundamentem a sua concessão e o desempenho de funções que não diferem daquelas inerentes ao emprego público do servidor, em descumprimento aos princípios constitucionais da legalidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao art. 40,

caput, da Lei Complementar Municipal nº 6/2017 e aos Prejulgados 2029 e 1516 do TCE/SC

A **situação encontrada** demonstrou que a Prefeitura Municipal de Luiz Alves, a partir da edição da Lei Complementar Municipal nº 6/2017¹⁰, passou a realizar o pagamento de funções gratificadas a seus servidores pelo “desempenho de função ou outros encargos de especial responsabilidade que não justifiquem a criação de cargos¹¹”, sem que existam, contudo, critérios objetivos para a sua concessão.

O quadro a seguir relaciona os servidores que receberam tal gratificação em outubro de 2023:

QUADRO 06 – Servidores que receberam funções gratificadas com base na LCM nº 6/2017 no mês de outubro de 2023

	Nome do servidor	Emprego efetivo ocupado	Nº da portaria concedendo a FG	Função atribuída pela portaria	Gratificação concedida
01	Giovana Hostert	Professora de Dança	431/2023	Coordenadora de Dança	FG-3
02	Rosemir Zappellini	Técnico Agrícola	31/2022	Assessor de Compras e Manutenção de Equipamentos Agrícolas	FG-2
03	Valdécio Luiz Roncálio	Médico Veterinário	32/2022	Diretor do Programa de Inseminação Artificial	FG-3
04	Celina Melchiorretto Rossi	Farmacêutica	37/2023	Responsável Técnico do CRF/SC e Responsável no Gerenciamento de Processos Judiciais da SES/SC	FG-4
05	Priscila Falaster Da Costa	Farmacêutica	56/2023	Responsável Técnico do CRF/SC	FG-5
06	Vagner Leandro Pasquali	Motorista	61/2022	Assessor de planejamento e programação de entregas de calcário	FG-1
07	Roberto Ruon	Operador de Máquina	62/2022 (alterada pela 290/2023)	Assessor logístico de macadamização de vias	FG-2

¹⁰ Disponível em: [Lei Complementar Municipal nº 6/2017](#). Acesso em 07/12/2023.

¹¹ Conforme art. 40, *caput*, da LCM nº 6/2017.

08	Rivair Neuenfeldt	Operador de Máquina	63/2022 (alterada pela 291/2023)	Assessor logístico da macadamização de vias	FG-2
09	Maria Alice Cruz Forest	Assistente de Controle Interno	111/2023	Chefe de Atendimento da Ouvidoria do Poder Executivo do Município de Luiz Alves	FG-3
10	Dinoel Freitas Cruz	Operário Braçal	124/2023	Assessor de Equipe e responsável pelo planejamento de utilização dos insumos/materiais	FG-2
11	Vera Lucia Besen Kreisch	Atendente de Educação Infantil	172/2022	Auxiliar de Coordenação pelo Centro de Educação Infantil Verônica Hess	FG-4
12	André Henrique Silva De Souza	Médico Pediatra	177/2022	Responsável Técnico do CRM/SC e Médico Regulador e Coordenador de Saúde da Criança	FG-2
13	Limara Aparecida De Oliveira	Recepcionista	214/2020	Responsável pelo sistema de Gerência de Complexos Reguladores no Estado de Santa Catarina	FG-5
14	Volnei Signorelli	Operador de Máquina	223/2023	Chefe de controle dos serviços inerentes a retroescavadeiras e das horas trabalhadas para os produtores rurais do Município	FG-5
15	Jacqueline Martins	Fiscal de Tributos	225/2023	Assessora de protestos extrajudiciais e Oficial de Justiça Ad Hoc	FG-1
16	Luiz Filipi Marques	Psicólogo	306/2023	Coordenador de Serviços do CRAS e da Proteção Especial na Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social	FG-4
17	Elisangela Rech	Assistente Administrativo	351/2021	Diretora de cadastros e de atendimento ao agricultor	FG-4
18	Elaine Aparecida Schweitzer	Odontóloga ESF	379/2023	Chefe dos procedimentos de radiografia bucal, regulação e supervisão de compra dos equipamentos odontológicos e Responsável Técnico do CRO/SC	FG-4

19	Cássio Noboro Fuginami	Fisioterapeuta	413/2023	Coordenador-Geral da Saúde	FG-1
20	Diego José Borges	Psicólogo	436/2023	Coordenador de acompanhamento do Programa Bolsa Família	FG-5
21	Paulo José Roders	Operário Braçal	441/2022	Assessor de Equipe e responsável pelo planejamento de utilização dos insumos/materiais	FG-2
22	Douglas Reichert	Engenheiro Florestal	451/2022	Diretor de Fiscalização Ambiental e Coordenador dos Estudo Socioambiental no Município	FG-4
23	Alexandre Danilo Dos Santos	Assistente Administrativo	489/2022	Assessor de Registros Escolares	FG-1
24	Marli Adriana de Moura	Atendente de Educação Infantil	505/2023	Auxiliar de coordenação pelo Centro de Educação Infantil Vitória Muller	FG-4
25	Fábio Do Rego Sousa E Silva	Analista de Recursos Humanos	507/2021	Encarregado pela Lei Geral de Proteção de Dados	FG-2
26	Adilson Mário Signorelli	Psicólogo	514/2023	Coordenador e Gestor das Parcerias regidas pela Lei Federal nº 13.019/2014	FG-4
27	Giovana Aparecida Lisboa De Lima	Analista Administrativo	516/2023	Secretária Executiva do Conselho Municipal de Saúde	FG-5
28	Daiane Larissa Rech De Sant Ana	Enfermeira ESF	554/2023	Coordenadora de Atenção Primária em Saúde	FG-2
29	Vanessa Maria Correa Pacheco	Técnico Agrícola	563/2023	Assessora de Desenvolvimento e Execução de novos projetos da Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente	FG-2
30	Aparecido Carlos Da Silva	Operário Braçal	567/2022	Assessor de Equipe e responsável pelo planejamento de utilização dos insumos/materiais	FG-2
31	João Devilart Brondi Dos Santos	Assistente Administrativo	635/2022	Assessor do Setor de Licitações e Contratos	FG-1
32	Ademar Moreira Da Costa	Agente de Defesa Civil	200/2018 (alterada pela 295/2023)	Auxiliar do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina em ações preventivas e de prestação de socorros	FG-5
33	César Augusto Alvarenga	Agente de Defesa Civil	201/2018 (alterada pela	Auxiliar do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina em	FG-5

			293/2023)	ações preventivas e de prestação de socorros	
34	José Gesser Junior	Agente de Defesa Civil	202/2018 (alterada pela 294/2023)	Auxiliar do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina em ações preventivas e de prestação de socorros	FG-5
35	Ana Cristina Ramos	Atendente de Educação Infantil	202/2021	Auxiliar de Coordenação do Centro de Educação Infantil Constância Erbs	FG-4
36	Silene Luciani Reichert	Fiscal Sanitário	209/2018	Fiscal do Programa de Combate à Dengue	FG-4
37	Roseleti Martendal	Enfermeira	273/2018	Responsável e chefe dos Programas Endêmicos	FG-5
38	Alison Euclides Pasquali	Agente de Defesa Civil	300/2018 (alterada pela 296/2023)	Auxiliar do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina em ações preventivas e de prestação de socorros	FG-5
39	Michele Scaburi Paulo	Nutricionista	311/2018	Chefe de responsabilidade técnica	FG-3
40	Túlio Marcio Da Silva Filho	Fiscal de Obras, Saúde e Tributos	63/2019	Agente do Programa de Combate à Dengue	FG-4
41	Janete Otembrai	Zeladora	148/2019	Chefe da limpeza e manutenção dos prédios que compõem o acervo de imóveis do Município de Luiz Alves	FG-3
42	Leidi Daiani Spézia Martendal	Atendente de Educação Infantil	151/2019	Auxiliar de coordenação pelo Centro de Educação Infantil Constância Erbs, no período noturno	FG-4
43	Mara Rubia Leber	Monitora	152/2019	Auxiliar de coordenação pelo Centro de Educação Infantil Verônica Hess, no período noturno	FG-4
44	Natalina Rincus Micheluzzi	Atendente de Educação Infantil	153/2019	Auxiliar de coordenação pelo Centro de Educação Infantil Constância Erbs, no período noturno	FG-4
45	Vanessa Bachmann Tironi	Atendente de Educação Infantil	154/2019	Auxiliar de coordenação pelo Centro de Educação Infantil Verônica Hess,	FG-4

				no período noturno	
46	Roberto Bruno Joaquina	Motorista	179/2019	Responsável por atendimento de socorro e resgate de urgência e emergência	FG-2
47	Adriana Gonçalves Bianchi	Recepcionista	228/2020	Responsável por protocolos e classificação de risco e acompanhamento de projetos voltados à saúde da mulher e responsável pela ouvidoria do SUS	FG-2
48	Felipe Ângelo Paolin	Enfermeiro	229/2020	Responsável pelo programa de ostomias respiratórias, intestinais e urinárias, pelo programa de oxigenioterapia domiciliar, assim como responsável técnico perante o COREN/SC	FG-3
49	Cícero Graf	Assistente Administrativo	327/2019	Chefe de cadastros biométricos junto à Justiça Eleitoral	FG-3
50	Jaime Luiz Nardelli	Médico Clínico Geral	370/2019	Médico autorizador e responsável técnico pelo CRM	FG-2
51	Sérgio Gilberto Zatelli	Operador de Máquina	28/2020 (alterada pela 289/2023)	Responsável pela frota de máquinas	FG-2

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do achado 2.1.4.

Verificou-se, ainda, que alguns servidores beneficiados por tal gratificação não exerceram nenhum tipo de atividade extravagante, que fugisse às atribuições inerentes aos seus empregos efetivos, como exemplificado no quadro a seguir:

QUADRO 07 – Servidores que receberam, em outubro de 2023, funções gratificadas pelo exercício de atribuições inerentes ao próprio emprego efetivo

Nome do servidor	Emprego efetivo ocupado	Atribuições do emprego efetivo ¹²	Funções que justificariam o pagamento de FG, de acordo com as informações prestadas pelas unidades setoriais da Prefeitura
Rosemir Zappellini	Técnico Agrícola	Atribuições: prestar assistência técnica e assessoria no estudo e desenvolvimento de projetos e pesquisas tecnológicas, ou nos trabalhos de vistoria, perícia, arbitramento e consultoria; coleta de	Foi informado que o servidor coordena as atividades e supervisiona a manutenção e o bom funcionamento de todos os maquinários e

¹² De acordo com a [Lei Complementar Municipal nº 27/2019](#). Acesso em 08/12/2023.

		dados de natureza técnica; desenho de detalhes de construções rurais; elaboração de orçamentos de materiais, insumos, equipamentos, instalações e mão de obra; detalhamento de programas de trabalho, observando normas técnicas e de segurança no meio rural; <u>manejo e regulação de máquinas e implementos agrícolas</u> ; execução e fiscalização dos procedimentos relativos ao preparo do solo até à colheita, armazenamento, comercialização e industrialização dos produtos agropecuários; administração de propriedades rurais; conduzir, executar e fiscalizar obra e serviço técnico, compatíveis com a respectiva formação profissional; executar trabalhos de mensuração e controle de qualidade; <u>dar assistência técnica na compra, venda e utilização de equipamentos e materiais especializados, assessorando, padronizando, mensurando e orçando; prestar assistência técnica na aplicação, comercialização, no manejo e regulação de máquinas, implementos, equipamentos agrícolas e produtos especializados [...]</u> .	<u>implementos agrícolas</u> , também tendo como responsabilidade a sua reposição, quando necessário.
Vanessa Maria Correa Pacheco	Técnico Agrícola		Foi informado que a servidora presta <u>assessoria no desenvolvimento e execução de novos projetos</u> junto à Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente.
Roberto Ruon	Operador de Máquinas	Atribuições: conduzir e operar veículos motorizados, especiais, tais como: retroescavadeiras, motoniveladora, escavadeira hidráulica, máquinas rodoviárias, agrícolas, tratores e outros; abrir valetas e cortar taludes; <u>proceder a escavações, transportes de terra, compactação, aterro e trabalhos semelhantes</u> ; auxiliar no conserto de máquinas; <u>lavar e discar terras, obedecendo as curvas de níveis</u> ; cuidar da limpeza e conservação das máquinas, zelando pelo seu bom funcionamento; ajustar as correias transportadoras à pilha pulmão do conjunto de britagem; obedecer às ordens do superior hierárquico que sejam relacionadas ao cargo; e demais atividades compatíveis com o cargo e a formação.	Foi informado que o servidor é responsável pela <u>correta utilização de macadame/saibro na utilização das vias</u> , bem como pelo seu controle de qualidade.
Aparecido Carlos da Silva	Operário Braçal	Atribuições: carregar e descarregar veículos, empilhando os materiais nos locais indicados; <u>abrir valas no solo, utilizando ferramentas manuais apropriadas</u> ; quebrar pedras e pavimentos; <u>limpar ralos e bocas-de-lobo</u> ; [...] preparar argamassa, concreto e executar outras tarefas auxiliares em construções; <u>assentar tubos de</u>	Foi informado que o servidor <u>faz a execução de bocas de lobo, bocas de bueiro, assentamento de tubos, construção de pequenas paredes e é responsável pela utilização de equipamento de construção civil.</u>

Dinoel Freitas Cruz	Operário Braçal	concreto, sob supervisão, na realização de obras públicas; assentar meios-fios; auxiliar na construção de palanques, andaimes, redes de esgoto pluvial e cloacal, caixas de redes de inspeção, bocas-de-lobo e outras obras; limpar, lubrificar e guardar ferramentas, equipamentos e materiais de trabalho que não exijam conhecimentos especiais; obedecer às ordens do superior hierárquico que sejam relacionadas ao cargo; e demais atividades compatíveis com o cargo e a formação.	Foi informado que o servidor é responsável pela <u>instalação de galerias de concreto e tubos</u> de grandes diâmetros além de coordenar a execução de pontes de madeira e o instalação de vigas de grandes dimensões.
Silene Luciani Reichert	Fiscal Sanitário	Atribuições: [...] realizar e/ou acompanhar inspeções de rotinas (programadas) e emergenciais (surtos, reclamações, registros e outros) em estabelecimentos alimentares e outros de interesse da vigilância sanitária; [...] participar da criação de mecanismos de notificação de casos e/ou surtos de doenças veiculadas por alimento e zoonoses; <u>participar da investigação epidemiológica de doenças veiculadas por alimentos e zoonoses; [...]</u>	Foi informado que a servidora atua como fiscal no âmbito do programa de combate à dengue.
Douglas Reichert	Engenheiro Florestal	Atribuições: <u>desenvolver a análise de processos e atividades de fiscalização no âmbito do licenciamento ambiental, em conformidade com a legislação ambiental vigente; desenvolver as atividades decorrentes da aplicação da legislação ambiental, por meio de fiscalização e licenciamento ambiental; [...]</u> realizar vistorias, verificações de elementos naturais, em áreas pertencentes à zona urbana ou rural, tais como matas, córregos, lagos, rios, identificando os aspectos relacionados ao meio ambiente; [...] elaborar pareceres e/ou relatórios técnicos conclusivos, visando o monitoramento do empreendimento/ atividade; <u>elaborar pareceres e/ou relatórios técnicos conclusivos, com proposta de aplicação de penalidades</u> e de continuidade de atendimento de processos; [...] elaborar pareceres, relatórios de análise de projetos, programas e estudos ambientais; [...]	Foi informado que o servidor é responsável pela fiscalização ambiental no Município de Luiz Alves, emitindo notificações e autos de infração.

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do achado 2.1.4.

As **evidências** que sustentam o presente achado podem ser encontradas na relação de gratificações pagas pela Prefeitura em outubro de 2023 (fl. 356), nas portarias que concederam funções gratificadas aos servidores listados no Quadro 06

(fls. 357 a 414), e nos relatórios de atividades apresentados pelas unidades setoriais do Poder Executivo Municipal, referentes aos servidores mencionados no Quadro 07 (fls. 415 a 473) (Documentos do achado 2.1.4).

Os **critérios utilizados** como parâmetro para o presente achado foram os princípios constitucionais da legalidade e da impessoalidade, insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, **impessoalidade**, moralidade, publicidade e eficiência [...].

Vale destacar, adicionalmente, o teor do art. 40 e Anexo XIV da LCM nº 6/2017, atual base legal para a concessão de funções gratificadas no âmbito da unidade gestora:

Art. 40 Fica instituído o quadro das funções gratificadas do Poder Executivo Municipal, **devidos em razão do desempenho de função ou outros encargos de especial responsabilidade que não justifiquem a criação de cargos, nas quantidades e valores especificados, a serem concedidas e livremente destituíveis por ato do Prefeito, dentre servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo, constante do ANEXO XIV desta lei.**

§ 1º As funções gratificadas previstas no caput deste artigo serão calculadas sobre o vencimento base do servidor efetivo e somente são devidas enquanto perdurarem as atividades e em nenhuma hipótese serão incorporadas, para qualquer efeito, ao vencimento ou à remuneração dos servidores, não podendo ser percebidas cumulativamente.

§ 2º A percepção da função gratificada exclui o adicional pela prestação de serviço extraordinário.

ANEXO XIV

NÚMERO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS, COM RESPECTIVOS SÍMBOLOS E PERCENTUAIS

Nº. Funções Gratificadas	Símbolo	Percentual
10 FG - 1		90 %
20 FG - 2		70 %
20 FG - 3		50 %
20 FG - 4		30 %
20 FG - 5		20 %
20 FG - 6		10 %

Em vista desse regramento, conclui-se que embora a LCM nº 6/2017 tenha estabelecido um número determinado de funções gratificadas, bem como percentuais remuneratórios atrelados ao tipo de função desempenhada (FG-1 a FG-6), não há nenhum tipo de vinculação entre a função atribuída ao servidor (FG-1, por exemplo) e o desempenho de alguma atividade específica prevista em lei (coordenar o setor de licitações, por exemplo), o que é definido apenas na portaria de concessão da função gratificada, como demonstrado no Quadro 06 deste relatório.

Vale notar, ainda, que tais atividades supostamente excepcionais, muitas vezes coincidem com as atribuições inerentes ao emprego público do servidor, como exposto no Quadro 07, acima, em desrespeito ao próprio *caput* do art. 40, que afirma que as funções serão devidas “em razão do desempenho de função ou outros encargos de especial responsabilidade que não justifiquem a criação de cargos”.

Diante desse cenário, no qual inexistem critérios objetivos fixados em lei para a concessão de funções gratificadas, verifica-se que estas acabam sendo concedidas livremente pelo Prefeito Municipal, em afronta aos princípios constitucionais da legalidade e da impessoalidade.

Em reforço a esse entendimento, foi possível identificar, em outubro de 2023, várias situações em que foram concedidas gratificações a dois ou mais servidores pelo desempenho de uma mesma função, como por exemplo: “Assessor logístico de macadamização de vias” (recebida pelos servidores Roberto Ruon e Rivair Neuenfeldt - fls. 363 e 365); “Auxiliar de coordenação pelo Centro de Educação Infantil Verônica Hess” (recebida pelas servidoras Mara Rubia Leber e Vanessa Bachmann Tironi - fls. 405 e 407); “Responsável Técnico do CRF/SC” (recebida pelas servidoras Celina Melchiorretto Rossi e Priscila Falaster da Costa - fls. 360 e 361); entre outras.

Ainda em relação a outubro de 2023, também se constatou que o desempenho de atribuições aparentemente mais complexas, como a de “Diretor do Programa de Inseminação Artificial” (FG-3, gratificação de 50% do vencimento básico, fl. 359), foi retribuído por meio da concessão de uma função de valor inferior

à concedida pelo desempenho de atribuições aparentemente menos complexas, como a de “Assessor de Planejamento e Programação de entregas de calcário” (FG-1, gratificação de 90% do vencimento básico, fl. 362), reforçando a ausência de parâmetros claros para a concessão de FGs.

Em vista disso, cabe ressaltar que este Tribunal de Contas de Santa Catarina já firmou entendimento quanto à necessidade de fixação de critérios objetivos para a concessão de vantagens pecuniárias a agentes públicos, nos seguintes termos:

Prejulgado 2029

1. É viável a criação de incentivo remuneratório a ser concedido aos servidores sob a forma de gratificação, adicional, bônus ou outra denominação, no valor, prazo, forma e segundo requisitos definidos na lei instituidora, que deve prever as metas a serem atingidas de forma individual ou por equipe, e os **critérios objetivos** de avaliação para aferir o alcance das metas associadas à gestão pública por resultado, que preconiza a qualidade da prestação dos serviços, a agilidade, a satisfação do cidadão e a otimização na aplicação dos recursos públicos, entre outros fatores solidificados pelo princípio constitucional da eficiência, **associado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade da Administração** (art. 37, caput, da Constituição Federal). (Proc.: 09/00100605; Rel.: Herneus de Nadal; Sessão de 14/12/2009) (Grifou-se)

Prejulgado 1516

[...]

2. Qualquer vantagem atribuída a detentores de cargos ou empregos públicos, tais como, gratificação, abono, aumento, reajuste, reestruturação de cargos e salários, etc., somente pode ser implementada após atendidos aos seguintes requisitos:

a) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, § 1º, da Constituição Federal);

b) existência de dotação suficiente na Lei do Orçamento Anual para o pagamento no exercício (art. 169, § 1º, da Constituição Federal);

c) autorização em lei específica, observada a iniciativa em cada caso, que estabeleça condições e critérios para a concessão;

d) observância das condições e limites de despesas com pessoal fixados na Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em especial os arts. 15 a 17, 19, 21 e 23. (Proc.: 307861180; Rel.: Clóvis Mattos Balsini; Sessão de 24/03/2004) (Grifou-se)

A fim de exemplificar o que seria um regulamentação adequada, apresenta-se a seguir um excerto da LCM nº 1.234/2019¹³, do Município de Blumenau, limítrofe ao Município de Luiz Alves, na qual foi consolidada o quadro de funções gratificadas da Prefeitura Municipal:

¹³ Disponível em: [Lei Complementar Municipal nº 1.234/2019](#). Acesso em 13/12/2023.

ANEXO XXV

QUADRO DE FUNÇÕES GRATIFICADAS DE CONFIANÇA

Lei Complementar nº 1.234, de 06 de junho de 2019.

DENOMINAÇÃO	ATRIBUIÇÕES GERAIS
CHEFE	supervisionar, promover e controlar as ações e recursos necessários à execução das atribuições da unidade; estabelecer, observar e orientar o cumprimento de metas e prioridades, em conformidade com orientação superior; acompanhar e analisar os indicadores de desempenho da unidade, definindo planos, em conjunto com as pessoas envolvidas, para promover a melhoria contínua dos serviços; estabelecer padrões de procedimento para as tarefas da unidade segundo orientações superiores; pronunciar-se sobre os assuntos encaminhados à sua apreciação; controlar a frequência e as escalas de férias, trabalho, plantões, compensações, etc, a fim de promover o bom andamento dos trabalhos da unidade.
COORDENADOR	coordenar, organizar e controlar as ações necessárias à consecução dos objetivos do serviço de sua competência, de acordo com as orientações do superior hierárquico imediato; pronunciar-se sobre os assuntos pertinentes ao serviço, responsabilizando-se pelo desempenho eficiente e eficaz dos trabalhos que lhe são afetos, promovendo o aperfeiçoamento dos serviços sob sua coordenação; acompanhar e controlar o cumprimento de prazos e a tramitação dos expedientes e processos; executar outras atribuições que lhe forem delegadas e outras definidas em normas específicas.
ASSESSOR	prestar assessoramento ao superior hierárquico imediato nos assuntos afetos à competência do órgão ou unidade administrativa; manifestar-se em processos, consultas e questões que lhe forem submetidas à apreciação; reunir elementos e preparar os atos necessários ao andamento dos processos da competência do órgão ou unidade; realizar pesquisas necessárias à instrução processual em questões que lhe forem encaminhadas; executar as atribuições que lhe forem delegadas e outras definidas em normas específicas.

GABINETE DO PREFEITO - GAPREF

QTD.	DENOMINAÇÃO	SÍMBOLO	ATRIBUIÇÕES ESPECÍFICAS
01	Chefe do Setor de Distribuição e de Publicação Oficial	FGC-100%	responder pelo setor de recebimento e distribuição de ofícios e demais atos de origem do Poder Legislativo; acompanhar e controlar os prazos legais para manifestação do Executivo em processos legislativos; responder pelo arquivo de leis, decretos, portarias, edição do Boletim Oficial do Município e pelo lançamento e controle de informações no Sistema ERP.
01	Chefe de Relacionamento com Consegs e ONGs	FGC-100%	responder pelo setor de apoio aos Conselhos Comunitários de Segurança de Blumenau e às organizações não governamentais, acompanhando o controle das demandas junto aos órgãos e entidades do Poder Executivo.
01	Chefe de Controle Documental	FGC-100%	responder pelo setor de apoio às entidades, controlando e orientando quanto à sua regularidade documental perante o Município de Blumenau.
01	Coordenador de Serviço da 6ª Delegacia de Serviço Militar de Blumenau	FGC-70%	coordenar os serviços, secretariando a 6ª Junta de Serviço Militar, nos termos da Lei Federal nº 4.375, de 17/08/1964, respondendo pelo assessoramento ao Delegado de Serviço Militar no atendimento às 19 Juntas de Serviço Militar vinculadas à região de Blumenau.
01	Coordenador do Serviço de Protocolo	FGC-70%	coordenar os serviços de lançamento de documentos internos no sistema ERP e o serviço de protocolo e controle de documentos do Gabinete do Prefeito junto à sede do Governo do Estado, ao Tribunal de Contas, Assembleia Legislativa e demais órgãos e entidades localizados fora do Município.
01	Coordenador do Serviço de Copa	FGC-70%	coordenar os serviços de copa, envolvendo o preparo e distribuição de bebidas e alimentos no Gabinete do Prefeito.

Assim, em vista de todo o exposto, entende-se que o pagamento de funções gratificadas com base na LCM nº 6/2017, sem que existam condições e critérios objetivos fixados em lei, e para o exercício de atribuições que não diferem daquelas inerentes ao emprego público do servidor, viola os princípios constitucionais da legalidade e da impessoalidade, os Prejulgados 2029 e 1516 do TCE/SC, e o art. 40, *caput*, da LCM nº 6/2017.

2.1.4.1. Resposta à audiência

Na resposta à audiência juntada às fls. 927-935, o responsável informa o seguinte:

Segue em anexo o Decreto n.º 44/2024, qual regulamenta o Anexo XIV da Lei Complementar n.º 06/2017 que Dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal de Luiz Alves, contendo a nomenclatura da Função Gratificada e a respectiva atribuição do cargo.

O referido decreto foi juntado aos autos às fls. 704-732.

2.1.4.2. Ponderações à resposta à audiência

Em análise ao Decreto Municipal nº 44/2024¹⁴, verificou-se que este passou a regulamentar a LCM nº 06/2017¹⁵, mais especificamente o seu Anexo XIV, responsável por instituir um número determinado de funções gratificadas no âmbito da Prefeitura, bem como percentuais remuneratórios atrelados ao tipo de função desempenhada (FG-1 a FG-6).

Por meio dessa regulamentação, percebe-se que foi adequadamente estabelecida uma vinculação entre a função atribuída ao servidor (FG-1/FG-90, por exemplo) e o desempenho de alguma atividade específica (“assessorar em todo o trâmite necessário para a realização dos processos licitatórios da Secretaria Municipal de Educação [...]”, por exemplo).

¹⁴ Disponível em: [Decreto Municipal nº 44/2024](#). Acesso em 15/08/2024.

¹⁵ Disponível em: [Lei Complementar Municipal nº 06/2017](#). Acesso em 15/08/2024.

No entanto, este corpo técnico entende que embora a solução apresentada esteja correta do ponto de vista do seu conteúdo, o mesmo não pode ser dito quanto à sua forma, uma vez que a Constituição Federal exige que matérias relacionadas à remuneração dos servidores públicos, incluindo gratificações, adicionais e bônus, sejam regulamentadas por meio de **lei específica**, como se vê:

Art. 37. [...] 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, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

O mesmo entendimento pode ser extraído dos seguintes prejulgados deste Tribunal de Contas:

Prejulgado 2029

1. É viável a criação de incentivo remuneratório a ser concedido aos servidores sob a forma de gratificação, adicional, bônus ou outra denominação, no valor, prazo, forma e **segundo requisitos definidos na lei instituidora**, que deve prever as metas a serem atingidas de forma individual ou por equipe, e os critérios objetivos de avaliação para aferir o alcance das metas associadas à gestão pública por resultado, que preconiza a qualidade da prestação dos serviços, a agilidade, a satisfação do cidadão e a otimização na aplicação dos recursos públicos, entre outros fatores solidificados pelo princípio constitucional da eficiência, associado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade da Administração (art. 37, caput, da Constituição Federal). (Proc.: 09/00100605; Rel.: Herneus de Nadal; Sessão de 14/12/2009) (Grifou-se)

Prejulgado 1516

[...]

2. Qualquer vantagem atribuída a detentores de cargos ou empregos públicos, tais como, **gratificação, abono, aumento, reajuste, reestruturação de cargos e salários, etc., somente pode ser implementada após atendidos aos seguintes requisitos:**

- a) autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 169, § 1º, da Constituição Federal);
- b) existência de dotação suficiente na Lei do Orçamento Anual para o pagamento no exercício (art. 169, § 1º, da Constituição Federal);
- c) autorização em lei específica, observada a iniciativa em cada caso, que estabeleça condições e critérios para a concessão;**
- d) observância das condições e limites de despesas com pessoal fixados na Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em especial os arts. 15 a 17, 19, 21 e 23. (Proc.: 307861180; Rel.: Clóvis Mattos Balsini; Sessão de 24/03/2004) (Grifou-se)

Assim, sugere-se que seja formulada determinação à Prefeitura Municipal de Luiz Alves para que adote as medidas necessárias visando à edição de lei formal que preveja as condições e critérios específicos para a concessão de funções gratificadas.

Tendo em vista, contudo, que a unidade gestora adotou medidas concretas visando à correção da irregularidade apontada em audiência, entende-se descabida a aplicação de multa ao responsável.

2.1.5. Irregularidades na concessão dos adicionais de insalubridade e periculosidade, tendo em vista o pagamento a servidores que não possuem tal direito, em descumprimento aos arts. 189, 191 e 194 do Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) e ao Prejulgado 1859 do TCE/SC

A **situação encontrada** evidenciou que a Prefeitura Municipal de Luiz Alves efetuou o pagamento de adicionais de insalubridade e periculosidade nos meses de agosto, setembro e outubro de 2023 a servidores que não tinham direito a tais benefícios, de acordo com o verificado em laudo técnico e demonstrado nos quadros abaixo:

QUADRO 08 – Servidores que perceberam adicional de insalubridade de maneira indevida

Nome do servidor	Emprego/ Função	Centro de custo	Adicional recebido	Adicional verificado em Laudo Técnico	Meses recebidos
Antonio Menez dos Santos	Operário Braçal 44H/S - ACT	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro
Aparecido Carlos da Silva	Operário Braçal 44H/S	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro
Aquinaldo da Silva Pereira	Operário Braçal 44H/S - ACT	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro
Claudio de Souza Marciano	Operário Braçal 44H/S - ACT	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro

Delvino Sotel	Operário Braçal 44H/S - ACT	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro
Dinoel Freitas Cruz	Operário Braçal 44H/S	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro
Edgar Wruck	Operário Braçal 44H/S - ACT	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Outubro
Isolene Elizabete Roders	Operário Braçal 44H/S - ACT	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro
Ivanir Vitor Raimundi	Operário Braçal 44H/S - ACT	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto e Outubro
Jovino Colasso Filho	Operário Braçal 44H/S - ACT	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro
Juventino Patriarca de Lima	Operário Braçal 44H/S - ACT	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Setembro e Outubro
Marcio Jardelino Schmitz	Operário Braçal 44H/S	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro
Orlando Alves de Gois	Operário Braçal 44H/S - ACT	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro
Orlei Machado	Operário Braçal 44H/S - ACT	Departamento Operacional de Agricultura	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro
Osni Pereira	Operário Braçal 44H/S	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro
Paulo Jose Roders	Operário Braçal 44H/S	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro
Rosalvo Machado	Operário Braçal 44H/S - ACT	Departamento Operacional de Agricultura	20%	20% Neutralizado	Setembro e Outubro
Vilmar Roders	Operário Braçal 44H/S	Departamento Operacional de Obras e Saneamento	20%	20% Neutralizado	Agosto, Setembro e Outubro

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do achado 2.1.5.

QUADRO 09 – Servidores que perceberam adicional de periculosidade de maneira indevida

Nome do servidor	Emprego/ Função	Centro de custo	Adicional recebido	Adicional verificado em Laudo Técnico	Meses recebidos
Elaine Aparecida Schweitzer	Odontólogo ESF 40H/S	Saúde Bucal	30%	Periculosidade: Inexistente Insalubridade: 20%	Agosto, Setembro e Outubro

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do achado 2.1.5.

As **evidências** do presente achado se encontram nas relações de pagamento dos adicionais de insalubridade (fls. 474 a 488) e periculosidade (fls. 489 a 491) a servidores da Prefeitura nos meses de agosto, setembro e outubro de 2023; no Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho – LTCAT elaborado em maio de 2023 (fls. 492 a 600); na relação completa de servidores públicos efetivos (fls. 19 a 26); e na relação completa servidores contratados temporariamente (fls. 27 a 32) (Documentos dos achados 2.1.1 e 2.1.5).

O **critério utilizado** para identificar as irregularidades na concessão dos adicionais de insalubridade e periculosidade pela Prefeitura Municipal de Luiz Alves é firmado pelo disposto nos arts. 189, 191 e 194 da CLT, a saber:

Art. 189 - Serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos.

[...]

Art. 191 - A eliminação ou a neutralização da insalubridade ocorrerá:

I - com a adoção de medidas que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância;

II - com a utilização de equipamentos de proteção individual ao trabalhador, que diminuam a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância.

[...]

Art. 194 - **O direito do empregado ao adicional de insalubridade ou de periculosidade cessará com a eliminação do risco à sua saúde ou integridade física**, nos termos desta Seção e das normas expedidas pelo Ministério do Trabalho. (Grifou-se)

De forma semelhante, a Norma Regulamentadora nº 15 (NR-15)¹⁶, expedida pela Portaria do Ministério do Trabalho nº 3.214/78 e mencionada no LTCAT, assim dispõe sobre o tema:

15.4. A eliminação ou neutralização da insalubridade determinará a cessação do pagamento do adicional respectivo.

15.4.1. A eliminação ou neutralização da insalubridade deverá ocorrer: a) com a adoção de medidas de ordem geral que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerância;

b) com a utilização de equipamento de proteção individual. (Grifou-se)

¹⁶ Disponível em: [NR 15 - Atividades e Operações Insalubres](#). Acesso em 19/12/2023.

Também é válido registrar que este Tribunal de Contas já teve a oportunidade de se manifestar acerca do adicional de insalubridade, fixando as seguintes orientações:

Prejulgado 1859 (Reformado)

[...]

2. Havendo previsão nas normas locais, que deverão pautar-se pela NR-15 do Ministério do Trabalho, e ficando constatado através de perícia médica a impossibilidade de neutralização dos agentes químicos, pode o município conceder adicional de insalubridade aos servidores ensejadores da compensação. Respeitada a prescrição quinquenal, o adicional de insalubridade é devido desde o início da exposição, permanecendo o direito enquanto o servidor exercer atividades e operações insalubres.

(Proc.: 600450945; Rel.: Otávio Gilson dos Santos; Sessão de 09/04/2007)

Em virtude do exposto, infere-se que, ainda que o servidor esteja sujeito a agentes nocivos que possam tornar a sua atividade insalubre, o que possibilitaria o pagamento do respectivo adicional, a neutralização dessa ameaça à saúde tem o efeito de fazer cessar o pagamento de tal bonificação.

Conforme indicado no Quadro 08 deste relatório, foram constatadas irregularidades referentes ao adicional de insalubridade para os empregos públicos de Operário Braçal 44 H/S e Operário Braçal 44 H/S - ACT.

Segundo o LTCAT, esses empregos estão expostos ao agente nocivo ruído, o qual ensejaria o pagamento de adicional de insalubridade no percentual de 20%. Contudo, verifica-se que essa ameaça pode ser neutralizada pelo uso de Equipamento de Proteção Individual (EPI) (fl. 591), mais especificamente um protetor auditivo, o qual, segundo o LTCAT, é fornecido para os ocupantes desses empregos públicos, resultando na seguinte conclusão (fl. 511):

De acordo com a legislação em vigor, Portaria nº 3.214 de 08.06.78, mais especificamente a NR 15, Anexo 1, **as atividades exercidas consideradas insalubres, estão NEUTRALIZADAS devido ao cumprimento da Portaria 3214/78, NR 15, item 15.4.1.** (Grifou-se)

Importante mencionar a orientação presente nas considerações finais do LTCAT, na qual se lê:

A NEUTRALIZAÇÃO da insalubridade está sob a condição de manter ordens de serviço a todos os trabalhadores conforme NR 01, fornecimento do EPI somente com C.A. aprovado pelo órgão nacional, realização de treinamento de conscientização, conservação, higienização e uso correto dos EPI's, bem como manter atualizado o registro de entrega dos mesmos e realizar a cobrança quanto ao uso.

Em relação ao adicional de periculosidade, identificou-se o seu pagamento a servidora que ocupa o emprego público de Odontóloga ESF 40H/S, o qual, de acordo com o LTCAT, não faz jus ao recebimento de adicional de periculosidade, mas apenas ao adicional de insalubridade de 20% (fl. 591).

Vale notar que o adicional de periculosidade é devido tão somente ao odontólogo exposto à radiação ionizante/raios X, de acordo com o LTCAT (fl. 597), o que não foi possível constatar a partir da documentação disponibilizada pela unidade gestora.

Assim, a partir da análise conjunta dos dispositivos supracitados e do LTCAT, foi possível identificar os servidores da Prefeitura que perceberam os adicionais de insalubridade e de periculosidade de maneira indevida.

2.1.5.1. Resposta à audiência

Na resposta à audiência juntada às fls. 927-935, o responsável informa o seguinte:

Em referência ao cargo de Operário Braçal o Município informa que no último pagamento realizado em 29/02/2024 o respectivo cargo não conta mais com tal adicional, conforme folha de pagamento anexo, anteriormente o adicional era pago aos servidores conforme o Laudo Técnico das Condições Ambientais e o Laudo de Insalubridade e Periculosidade (anexo) realizado pela empresa Centro Médico Edimed Medicina do Trabalho, visto que em relação ao Agente Ruído o limite de tolerância deste é de 85,0 dB(A) e a medição realizada pela empresa em 31/10/2022 resultou no ruído de 87,2 dB(A), sendo este mais alto que a tolerância, vejamos:

[...]

Já o cargo de Odontólogo possui o adicional de Periculosidade, vejamos:

[...]

Desta forma, este Município entende que o trabalho realizado pelo servidor exercendo a função de odontólogo possui a devida periculosidade aplicada, conforme consta na Portaria n.º 518, de 04 de abril de 2003 (anexo), devendo ser pago o adicional de periculosidade ao odontólogo que se

expõe ao Raio-X, qual atualmente é pago a Servidora Nayla Rebelo de Souza Lima, Odontóloga Efetiva 40h.

Também foram juntados aos autos o Laudo Técnico das Condições Ambientais do Trabalho (LTCAT) do Município de Luiz Alves, elaborado em maio de 2023 (fls. 818-926), e a Portaria nº 518/2003 do Ministério do Trabalho (fls. 942-947).

2.1.5.2. Ponderações à resposta à audiência

Em relação aos servidores que teriam recebido o adicional de insalubridade de maneira indevida, ressalta-se, primeiramente que todos ocupavam o emprego efetivo de Operário Braçal, conforme Quadro 08 deste relatório técnico.

Nesse sentido, a Prefeitura indicou ter cessado o pagamento do referido adicional a esses profissionais em fevereiro de 2024 (fl. 930), o que pôde ser confirmado em consulta realizada às bases de dados deste Tribunal de Contas em 16/08/2024.

No entanto, em julho de 2024, identificou-se pontualmente o pagamento de adicional de insalubridade no percentual de 20% ao servidores Rosalvo Machado e Ivanir Vitor Raimundi, em contrariedade ao LTCAT, conforme exposto no item 2.1.5 deste relatório, de forma que deverá ser formulada determinação à unidade gestora para que interrompa tal pagamento.

Já no que se refere ao adicional de periculosidade, verificou-se que ele deixou de ser pago à servidora Elaine Aparecida Schweitzer (mencionada no Quadro 09 deste relatório) em dezembro de 2023, e passou a ser pago à servidora Nayla Rebelo de Souza Lima em janeiro de 2024¹⁷. Nota-se que ambas ocupam o emprego efetivo de Odontóloga.

Considerando, no entanto, que a Sra. Nayla desempenha suas funções sob exposição de radiação ionizante, como indicado pela unidade gestora à fl. 931, entende-se que ela faz jus ao recebimento de adicional periculosidade, segundo o

¹⁷ Informações extraídas dos Painéis de Controle Externo do TCE/SC em 16/08/2024.

LTCAT, de modo que se entende como sanada a irregularidade, quanto a esse aspecto:

SETOR	FUNÇÃO	INSALUBRIDADE	PERICULOSIDADE	APOSENTADORIA ESPECIAL
GHE 16 - RAO X	ODONTÓLOGO - PERICULOSIDADE - RADIAÇÃO IONIZANTE - RAIO X	40% / 20%	30%	25 ANOS

Fonte: LTCAT do Município de Luiz Alves, fls. 597 e 923.

Considerando, ainda, que a unidade gestora adotou medidas efetivas visando à cessação dos pagamentos irregulares dos adicionais de insalubridade e periculosidade, entende-se descabida a aplicação de multa ao responsável.

Por fim, tendo em vista que todos os valores indicados nos Quadros 08 e 09 deste relatório técnico parecem ter sido recebidos de boa-fé por parte dos servidores, entende-se que não é possível exigir a sua restituição ao erário, consoante entendimentos consolidados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU):

Tema Repetitivo nº 531/STJ

Quando a Administração Pública interpreta erroneamente uma lei, resultando em pagamento indevido ao servidor, cria-se uma falsa expectativa de que os valores recebidos são legais e definitivos, impedindo, assim, que ocorra desconto dos mesmos, ante a boa-fé do servidor público.

Súmula 249/TCU

É dispensada a reposição de importâncias indevidamente percebidas, de boa-fé, por servidores ativos e inativos, e pensionistas, em virtude de erro escusável de interpretação de lei por parte do órgão/entidade, ou por parte de autoridade legalmente investida em função de orientação e supervisão, à vista da presunção de legalidade do ato administrativo e do caráter alimentar das parcelas salariais.

2.1.6. Ausência de previsão legal das atribuições de dois empregos públicos efetivos, em descumprimento ao princípio constitucional da legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e ao Prejulgado 766 do TCE/SC

A **situação encontrada** evidenciou que a Prefeitura Municipal de Luiz Alves não possui lei na qual estejam dispostas as atribuições dos empregos públicos efetivos de Auditor de Controle Interno e Médico Auditor, ambos criados pela Lei Complementar Municipal nº 64/2023.

As **evidências** que sustentam o presente achado podem ser encontradas no teor da LCM nº 64/2023¹⁸, responsável pela criação dos referidos empregos públicos, e da LCM nº 27/2019¹⁹, que estabelece as atribuições dos demais empregos efetivos da Prefeitura Municipal de Luiz Alves. Ambas se encontram disponíveis *online*.

O **critério utilizado** como parâmetro para o presente achado foi o princípio constitucional da legalidade, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (já transcrito acima).

Vale notar, inicialmente, que embora se trate de uma Prefeitura em que é seguido o regime celetista, a legislação municipal utiliza equivocadamente o termo “cargo público”, em vez de “emprego público”, de modo que, para fins didáticos, neste tópico se seguirá a terminologia utilizada pela legislação municipal.

Sob essa perspectiva, destaca-se a seguir definição de cargo público fixada por este Tribunal de Contas no Prejulgado 766:

Prejulgado 766

[...]

2. **Cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades confiadas a um servidor, criado por lei, em número certo, com denominação própria e remunerado pelo erário**, e função pública significa o exercício de atividades da competência da Administração, em nome desta e de acordo com suas finalidades, para atender ao interesse público. (Proc.: 670300195; Rel.: Antero Nercolini; Sessão de 25/09/1999) (Grifou-se)

Carvalho Filho²⁰, no mesmo sentido, conceitua cargo público como “o lugar dentro da organização funcional da Administração Direta e de suas autarquias e

¹⁸ Disponível em: [Lei Complementar Municipal nº 64/2023](#). Acesso em 11/12/2023.

¹⁹ Disponível em: [Lei Complementar Municipal nº 27/2019](#). Acesso em 11/12/2023.

²⁰ CARVALHO FILHO. José dos Santos. Manual de direito administrativo. 37ª ed. Barueri/SP: Atlas, 2023. Pág. 516.

fundações públicas que, ocupado por servidor público, tem funções específicas e remuneração fixadas em lei”.

Paralelamente, a Lei Federal nº 8.112/90 (Estatuto dos Servidores Públicos da União)²¹ define que “cargo público é o conjunto de atribuições e responsabilidades previstas na estrutura organizacional que devem ser cometidas a um servidor”.

A partir dessas definições, percebe-se que o próprio conceito de cargo público pressupõe a existência de um conjunto de responsabilidades e atribuições a ele inerentes, o que não pôde ser identificado em relação aos cargos efetivos de Auditor de Controle Interno e Médico Auditor da Prefeitura Municipal de Luiz Alves.

Salienta-se, ainda, que a definição em lei das atribuições de um cargo público serve, entre outros motivos, para que o servidor conheça as suas próprias atribuições e responsabilidades, além de servir como parâmetro para a aferição de sua eficiência no desempenho delas. Além disso, tal delimitação também possibilita a identificação de eventuais desvios de função, prevenindo que um servidor admitido para determinado cargo exerça atividades referentes a cargo diverso.

2.1.6.1. Resposta à audiência

Na resposta de fls. 927-935, o responsável informa o seguinte:

Em referência as atribuições dos cargos de Auditor de Controle Interno e Médico Auditor verifica-se que no *site* oficial do Município a Lei Complementar n.º 64/2023 (anexo) possui as devidas atribuições dos cargos relacionados, constatando que apenas no site Legislações Municipais não houve a devida compilação da Lei Complementar para constar o Anexo de atribuições. Ademais, para corroborar com a devida publicação há de ser verificado que no site da Câmara Municipal de Luiz Alves, especificadamente no link: <https://sapl.luizalves.sc.leg.br/materia/3068>, poderá ser acessado o Projeto de Lei Complementar n.º 03/2023, qual tem como objeto Alterar a Lei Complementar n.º 27/2019 para inclusão dos cargos de Auditor de Controle Interno e Médico Auditor, com as respectivas atribuições, conforme segue o anexo do Projeto de Lei. Sendo assim, resta-se comprovado que o

²¹ Disponível em: [Lei Federal nº 8.112/90](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8112.htm). Acesso em 12/12/2023.

Município criou as devidas atribuições dos cargos para que estes possam exercer de forma específica suas funções.

Também foi juntada aos autos cópia da LCM nº 64/2023 e de seu anexo (fls. 814-817).

2.1.6.2. Ponderações à resposta à audiência

Em consulta à LCM nº 64/2023, verificou-se que as atribuições dos empregos públicos efetivos de Auditor de Controle Interno e Médico Auditor estão dispostas em seu Anexo Único (fls. 816-817), como se vê a seguir:

Cargo: Auditor de Controle Interno
Habilitação: Curso de nível superior completo em Administração, Administração Pública, Economia, Contabilidade ou Direito.
Atribuições: executar auditoria interna nas áreas contábil, patrimonial, orçamentária, financeira, administrativa, de suprimento de bens e serviços, de recursos humanos, dentre outras, nos órgãos da Administração Direta e entidades da administração indireta do Poder Executivo e Legislativo; proceder à fiscalização e inspeções físicas nos órgãos da Administração Direta e entidades da administração Indireta do Poder Executivo e Legislativo; examinar e avaliar a eficiência e a eficácia dos controles internos exercidos pela Administração Direta e Indireta do Poder Executivo e Legislativo sobre suas atividades orçamentárias, patrimoniais, contábeis, financeiras e operacionais; examinar e avaliar a eficiência, a eficácia, a economicidade e a efetividade dos programas de Governo e dos atos de gestão; levantar, estruturar e formalizar conjuntos de métodos, técnicas e normas a serem aplicados no exame, avaliação, atestação e proposição de controles inerentes aos aspectos contábeis, patrimoniais, administrativos, tributários, de recursos humanos e de tecnologias da informação, dentre outros, na Administração Direta e Indireta do Poder Executivo e Legislativo; acompanhar a execução e planejamento de processos seletivos, sorteios e consultas públicas no âmbito da Administração Municipal; elaborar relatórios, pareceres, solicitações e demais documentos técnico-administrativos; realizar estudos e levantamentos de dados, conferir a exatidão da documentação e aferir a conformidade dos procedimentos, observando prazos, normas e legislação aplicável; utilizar equipamentos de informática, programas e sistemas informacionais postos à sua disposição, contribuindo para os processos de automação, alimentação de dados e agilização das rotinas de trabalho relativas à sua área de atuação; manter-se atualizado no que se refere à legislação e às normas relacionadas com a dinâmica e a organização da Administração Pública; manter conduta profissional compatível com os princípios reguladores da Administração Pública, especialmente os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da razoabilidade e da eficiência, preservando o sigilo das informações; elaborar pareceres e laudos técnicos relacionados com sua área de formação acadêmica, conforme legislação profissional específica; realizar a remessa do e-Sfinge ao TCE/SC; auxiliar e acompanhar a divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e Transparência Pública; apurar os atos ou fatos que possam ser ilegais ou irregulares, inclusive os decorrentes de denúncias, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos e, quando for o caso, recomendar às autoridades competentes as providências cabíveis; obedecer às ordens do superior hierárquico que sejam relacionadas ao cargo; e demais atividades compatíveis com o cargo e a formação.

Cargo: Médico Auditor
Habilitação: Curso de nível superior completo em Medicina, Título de Especialista em Auditoria em Saúde e registro no conselho competente.
Atribuições: analisar as contas hospitalares e ambulatoriais do SUS, avaliando dados epidemiológicos do Município; acompanhar os credenciamentos e vistorias de novos serviços avaliando as condições técnicas e operacionais para o cumprimento de metas e outras atividades; acompanhar os processos administrativos, emitindo relatório final; analisar e emitir relatórios que subsidiem o Gestor na tomada de decisões; emitir relatórios de acompanhamento da produção de serviços contratados ou conveniados; participar de medidas de cooperação técnica entre os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Auditoria; encaminhar resultados das auditorias aos gestores da Secretaria e aos prestadores e, no caso de sugestão de medidas de correção, acompanhar o seu cumprimento; obedecer às ordens do superior hierárquico que sejam relacionadas ao cargo; e demais atividades compatíveis com o cargo e a formação.

Assim, entende-se como improcedentes as irregularidades apontadas no item 2.1.6 deste relatório técnico, sendo descabida a aplicação de multa ao responsável.

De qualquer forma, recomenda-se à unidade gestora que publique o Anexo Único da LCM nº 64/2023 no site “Leis Municipais”²², no qual já se encontra publicado o restante de sua legislação, em atenção ao disposto na Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011):

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, **sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)**. (Grifou-se)

2.1.7. Irregularidades na cessão de estagiários, tendo em vista a sua incompatibilidade com a Lei do Estágio e a ausência de previsão legal adequada, em descumprimento ao princípio constitucional da legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, à Lei Federal nº 11.788/2008, à Lei Municipal nº 1.592/2014 e aos Prejulgados 2114 e 1364 do TCE/SC

²² Disponível em: [Lei Complementar Municipal nº 64/2023](http://leis.municipais.tce.sc.gov.br). Acesso em 16/08/2024.

A **situação encontrada** evidenciou que quatro estagiários da Prefeitura Municipal de Luiz Alves foram cedidos ao Departamento Estadual de Trânsito de Santa Catarina – DETRAN/SC, sem que houvesse autorização legal para tanto.

Observa-se, no quadro abaixo, a relação dos estagiários cedidos pela unidade gestora:

QUADRO 10 – Relação de estagiários cedidos pela Prefeitura Municipal de Luiz Alves

Nome	Função	Órgão cessionário	Prazo da cessão	Órgão responsável pelo ônus ²³
Carolyne Melchiorretto	Estagiário	Delegacia de Polícia Civil / DETRAN-SC	03/04/2023 a 02/04/2024	Prefeitura Municipal de Luiz Alves
Luan Jonathan Haskel	Estagiário	Delegacia de Polícia Civil / DETRAN-SC	01/03/2023 a 28/02/2024	Prefeitura Municipal de Luiz Alves
Malu Emilye Schmidt	Estagiário	Delegacia de Polícia Civil / DETRAN-SC	03/04/2023 a 02/04/2024	Prefeitura Municipal de Luiz Alves
Manoela Natalia Rech de Faria	Estagiário	Delegacia de Polícia Civil / DETRAN-SC	21/11/2022 a 19/11/2024	Prefeitura Municipal de Luiz Alves

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do achado 2.1.7.

As **evidências** do presente achado podem ser encontradas na relação de colaboradores cedidos pela Prefeitura Municipal de Luiz Alves, referente ao mês de outubro de 2023 (fl. 601); e no convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Luiz Alves, o DETRAN/SC, a PCSC e a PMSC (fls. 602 a 618) (Documentos do achado 2.1.7).

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

²³ De acordo com a Cláusula Segunda, alínea “I”, da do convênio juntado às fls. 602 a 618.

Além disso, cabe ressaltar que esta Corte de Contas já se manifestou acerca da impossibilidade da cessão de estagiários no âmbito da administração pública, como pode ser visto nos prejulgados destacados a seguir:

Prejulgado 2114

1. No âmbito da Administração Pública, a contratação de estagiários reger-se-á pelas normas da Lei n. 11.788/08, podendo os entes federados complementar a matéria através de lei local. A formalização do estágio deve ser efetivada mediante celebração de convênio entre a instituição de ensino e a parte concedente, bem como por intermédio de Termo de Compromisso, firmado entre esta e o estudante, com a interveniência obrigatória da instituição de ensino, sem a caracterização de qualquer vínculo empregatício;

[...]

3. A disponibilização de estagiários contratados pela Câmara Municipal para outros órgãos públicos é incompatível com a Lei n. 11.788/2008.

(Proc.: 1100052280; Rel.: Cleber Muniz Gavi; Data da sessão: 14/05/2012) (Grifou-se)

Prejulgado 1364

1. Não é permitida a contratação de pessoal pela Administração Pública fora dos casos previstos expressamente pela Constituição Federal. **Não pode o Município contratar estagiários e cedê-los ao Fórum de Justiça da Comarca para atender à solicitação do MM. Juiz daquela Comarca.** (Proc.: 103400923; Rel.: Otávio Gilson dos Santos; Data da sessão: 05/05/2003) (Grifou-se)

Na mesma linha, transcreve-se a seguir alguns posicionamentos adotados por outros tribunais de contas que reforçam o entendimento firmado pela corte de contas catarinense, tendo em vista a ausência de previsão legal que viabilize a cessão de estagiários e a sua incompatibilidade com a Lei Federal nº 11.788/2008 (Lei do Estágio)²⁴:

TCE/ES - Consulta TC-0004/2023-9²⁵

Não é possível realizar a cessão de estagiário entre órgãos e entidades da Administração Pública por se tratar de instituto exclusivo de detentores de cargo efetivo ou emprego público, por não ser compatível com a Lei 11.788/2008 e por descumprir o termo de compromisso de estágio, o que pode vir a caracterizar relação de emprego. (Proc.: 10156/2022-7; Rel.: Domingos Augusto Taufner; Data da Sessão: 02/03/2023) (Grifou-se)

TCE/MG - Processo 1084592 – Consulta²⁶

1. Não é possível a cessão de estagiários contratados pela Câmara Municipal ao Tribunal de Justiça do Estado, tendo em vista que

²⁴ Disponível em: [Lei Federal nº 11.788/2008](#). Acesso em 20/12/2023.

²⁵ Disponível em: [Parecer em Consulta 00004/2023-9](#). Acesso em 07/12/2023.

²⁶ Disponível em: [Processo 1084592 – Consulta](#). Acesso em 07/12/2023.

estagiário não é servidor público titular de cargo efetivo e, além disso, a cessão se mostra incompatível com a Lei n. 11.788/2008, porquanto, pode prejudicar o cumprimento das obrigações recíprocas fixadas na lei para as partes envolvidas no contrato de estágio, que é ato educativo supervisionado;

2. De outra forma, a cessão de estagiários por meio de instrumento de convênio não é possível, tendo em vista que não se vislumbra o interesse comum em ambos os órgãos, que é um requisito necessário na celebração de convênio, uma vez que a função da Câmara é legislativa e a do Tribunal de Justiça é jurisdicional. (Proc.: 1084592; Rel.: Mauri Torres; Data da sessão: 05/05/2021) (Grifou-se)

TCE/PR - Acórdão nº 3540/18²⁷

Não é possível a celebração de convênio tendo por objeto a cessão de estagiários pelos municípios ao Tribunal de Justiça, por falta de previsão na Lei nº 11.788/08. (Proc.: 649498/17; Rel.: Nestor Baptista; Data da sessão: 21/11/2018) (Grifou-se)

TCM/GO - Acórdão nº 00014/2019²⁸

[...] é irregular, por falta de amparo legal, a cessão ou a disposição de estagiários para exercerem atividades junto a outros entes da Administração Pública porquanto se trata de instituto típico do regime funcional de servidores públicos, inaplicáveis à relação contratual entre estagiários, na qual envolve três partes: instituição de ensino, parte concedente (Administração Pública) e estagiário (não havendo uma quarta parte cessionária), relação esta disciplinada pela Lei Federal nº 11.788/08, cujo desvirtuamento gera risco de antieconomicidade, por ensejar formação de vínculo de emprego, com ônus trabalhistas e previdenciários à Administração (art. 3º e 15 da Lei nº 11.788/08); bem como, porque exige o acompanhamento e a avaliação do estágio por parte da concedente - artigo 9º, inciso VII, da Lei 11.788/08, sendo que essas obrigações não poderiam ser executadas a partir da cessão de estagiários. (Proc.: 06002/19; Rel.: Maurício Oliveira Azevedo; Data da sessão: 03/07/2019) (Grifou-se)

Ademais, é oportuno salientar que embora o convênio firmado entre o DETRAN/SC e a Prefeitura Municipal de Luiz Alves (fls. 602 a 618) fixe como obrigação desta “ceder aos órgãos conveniados com sede no município ou em comarca de circunscrição no município estagiários”, não existe amparo legal para tal tipo de encargo. Vale notar que a Lei Municipal nº 1.592/2014²⁹, a qual autoriza o Poder Executivo de Luiz Alves a celebrar convênio de cooperação com fundações de ensino para a seleção de estudantes para a realização de estágio, não faz qualquer tipo de menção ao instituto da cessão.

2.1.7.1. Resposta à audiência

²⁷ Disponível em: [Acórdão nº 3540/18](#). Acesso em 07/12/2023.

²⁸ Disponível em: [Acórdão nº 00014/2019](#). Acesso em 07/12/2023.

²⁹ Disponível em: [Lei Municipal nº 1.592/2014](#). Acesso em 07/12/2023.

Na resposta de fls. 927-935, o responsável indica o seguinte:

Preliminarmente, cabe ressaltar que o Sr. Luan Jonathan Haskel não se encontra mais no quadro de estagiários desta Prefeitura. Ademais, o Município de Luiz Alves possui o Convênio de Trânsito com o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN/SC, a Polícia Civil de Santa Catarina e a Polícia Militar de Santa Catarina, para a delegação de atividades prevista Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro – CTB, com fundamento no art. 25 da Lei nº 9.503/1997, sendo assim no teor deste convênio, especificadamente na Cláusula Segunda, item L, está disposto que o Município poderá ceder aos órgãos conveniados estagiários para atender as metas do Convênio.

Neste sentido, a Prefeitura realiza a publicação do Edital de Seleção de Estagiários para seguir os devidos processos de contratação e posteriormente cede a Delegacia de Polícia Civil os estagiários necessários para o cumprimento do respectivo convênio. Entende-se que a cooperação entre o Município e a Delegacia é de extrema importância para o funcionamento do serviço público, visto que a Polícia Civil do Município conta apenas com um servidor, sendo este o Delegado nomeado Sr. Arlindo Artner Júnior e conta com diversos serviços indispensáveis aos munícipes como o CITRAN, boletim de ocorrências, etc.

Ademais, o Município a partir do mês de março/2024 irá pagar as estagiárias cedidas com os recursos oriundos do convênio celebrado, conforme Prejulgado 940 – TCE/SC, Processo nº @CON21/00251583, e conforme consta no item L, Cláusula Segunda, não gerando quaisquer ônus ao Município. Em busca da aceitação do convênio em questão, enviamos em anexo o Ofício nº 18/2024, subscrito pelo Sr. Arlindo Artner Júnior e o Ofício nº 006/MLC/4DRP/ITJ subscrito pelo Sr. Marcio Luiz Colatto, delegado Regional Titular da 4ª DRP - Itajaí demonstrando a necessidade de manter-se as estagiárias para o devido funcionamento do órgão.

Também foram juntados aos autos o ofício de fls. 936-937, subscrito pelo Sr. Arlindo Artner Júnior, da Delegacia de Polícia de Luiz Alves, e o ofício de fls. 938-939, subscrito pelo Sr. Marcio Luiz Colatto, Delegado Titular da 4ª Delegacia Regional de Itajaí.

2.1.7.2. Ponderações à resposta à audiência

Como já indicado previamente neste relatório técnico, embora o convênio firmado entre o DETRAN/SC e a Prefeitura Municipal de Luiz Alves (fls. 602-618) fixe como obrigação desta “ceder aos órgãos conveniados com sede no município ou em comarca de circunscrição no município estagiários”, não existe amparo legal para tal tipo de encargo, tendo em vista que apenas servidores efetivos podem ser cedidos e que a cessão de estagiários é incompatível com a Lei Federal nº

11.788/2008 (Lei do Estágio), de acordo com os Prejulgados 2114 e 1364 deste Tribunal de Contas.

A Prefeitura também afirma que “o Município a partir do mês de março/2024 irá pagar as estagiárias cedidas com os recursos oriundos do convênio celebrado, conforme Prejulgado 940 – TCE/SC, Processo n.º @CON21/00251583 [...]”.

Diante disso, é importante que se destaque o teor do referido prejulgado:

Prejulgado 940 (Reformado)

[...]

10. Despesas com estagiários, temporários e terceirizados se enquadram no conceito de despesas com serviços de terceiros – pessoa física, podendo ser consideradas, com base no art. 10, XXII, da Resolução n. 875/2021 do CONTRAN, como despesas com policiamento e fiscalização e, desde que atendam ao art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro, e podem ser aplicados recursos oriundos das multas de trânsito para essas finalidades.

(Prejulgado reformado pelo Tribunal Pleno na sessão do dia 26/01/2022, pela decisão nº 20/2022, exarada no processo @CON 21/00251583, publicada no DOTC-e de 10/02/2022, para alterar o item 10)

Vale notar que o item 10 acima transcrito foi reformulado pelo Tribunal Pleno desta Corte por meio de decisão proferida no âmbito do processo @CON 21/00251583, o qual foi autuado a partir de consulta em que se discutia a “possibilidade de aplicação de recursos oriundos de multas de trânsito para gastos relacionados à manutenção da estrutura de órgãos pertencentes à Polícia Civil, envolvidos na prestação de serviço de trânsito e onde são executadas operações de trânsito”.

A matéria sob discussão no presente processo, no entanto, foi abordada de maneira mais específica no processo @CON 20/00461446, no qual se questionava a possibilidade de “aplicação da receita de multas de trânsito em despesas com estagiários, temporários e terceirizados”.

Nesse sentido, chama-se atenção para o seguinte trecho extraído do voto condutor do processo (Proposta de Voto GAC/HJN nº 949/2020; fls. 53-59 do processo @CON 20/00461446), proferido pelo Conselheiro Herneus De Nadal:

A área técnica, por analogia ao item 3 do referido prejulgado [Prejulgado 2114 do TCE/SC] entendeu clara a **impossibilidade de determinado município estabelecer contrato de estágio para futura disponibilização ao órgão de trânsito (CIRETRAN), o qual está vinculado à administração estadual.** (Grifou-se)

Verifica-se, portanto, que o item 10 do Prejulgado 940 do TCE/SC, ao autorizar a aplicação de recursos oriundos das multas de trânsito para o pagamento de estagiários, o fez em relação a **estagiários contratados pelo próprio órgão de trânsito**, e não a ele cedidos por outros órgãos da administração pública, como prefeituras.

Cabe frisar que este corpo técnico compreende a necessidade de cooperação entre a Prefeitura de Luiz Alves e os órgãos de fiscalização de trânsito, como pode ser visto nos ofícios da Polícia Civil juntados às fls. 936-939, de modo que se sugere à unidade gestora o estudo do Parecer nº DGE - 363/2020 – veiculado às fls. 33-50 do processo @CON 20/00461446 – no qual podem ser observadas alguma diretrizes para a celebração de convênios entre os órgãos executivos do Sistema Nacional de Trânsito.

Assim, considerando a inexistência de amparo legal para a cessão de estagiários a outros entes da administração pública, sugere-se que seja formulada determinação à Prefeitura Municipal de Luiz Alves para que exija o retorno de todos os seus estagiários a seu órgão de origem.

Por outro lado, tendo em vista a ausência de dolo ou erro grosseiro por parte do responsável (art. 28, LINDB), entende-se descabida a aplicação de multa ao gestor municipal.

2.1.8. Irregularidades na cessão de servidores municipais, em descumprimento ao princípio constitucional da legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, à Lei Complementar Nacional nº 101/2000 – LRF e aos Prejulgados 1115 e 1009 do TCE/SC

A **situação encontrada** evidenciou que quatro servidores da Prefeitura Municipal de Luiz Alves foram cedidos ao Copo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina (CBMSC) por prazo indeterminado, sem a formalização de instrumento adequado e sem autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

Os servidores cedidos foram relacionados no quadro abaixo:

QUADRO 11 – Relação de servidores cedidos pela Prefeitura Municipal de Luiz Alves

Nome	Emprego/ Função	Órgão cessionário	Prazo da cessão	Órgão responsável pelo ônus
Ademar Moreira da Costa	Agente de Defesa Civil 40H/S	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de SC	Início: 15/12/2020 Fim: -	Prefeitura Municipal de Luiz Alves
Alison Euclides Pasquali	Agente de Defesa Civil 40H/S	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de SC	Início: 15/12/2020 Fim: -	Prefeitura Municipal de Luiz Alves
Cesar Augusto Alvarenga	Agente de Defesa Civil 40H/S	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de SC	Início: 15/12/2020 Fim: -	Prefeitura Municipal de Luiz Alves
José Gesser Júnior	Agente de Defesa Civil 40H/S	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de SC	Início: 15/12/2020 Fim: -	Prefeitura Municipal de Luiz Alves

Fonte: Documentos listados nas **evidências** do achado 2.1.8.

As **evidências** do presente achado podem ser encontradas na relação de colaboradores cedidos pela Prefeitura Municipal de Luiz Alves, referente ao mês de outubro de 2023 (fl. 601); na declaração assinada por servidora do setor de recursos humanos da Prefeitura (fls. 619 a 620); bem como na Lei Municipal nº 1.844/2020 (fls. 621 a 622)³⁰, que autoriza o Prefeito de Luiz Alves a firmar convênio com o CBMSC (Documentos dos achados 2.1.7 e 2.1.8).

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

³⁰ Disponível em: [Lei Municipal nº 1.844/2020](http://leis.munic.luizalves.sc.gov.br/leis/1844/2020). Acesso em 08/01/2024.

Considerando a ausência de norma regulamentando o instituto da cessão no âmbito do Poder Executivo de Luiz Alves, é importante trazer à tona o entendimento desta Corte de Contas sobre o tema, consolidado nos prejulgados transcritos a seguir:

Prejulgado 1115 (Reformado)

1. **O Município pode ceder servidores titulares de cargos efetivos** para atender solicitação do Poder Judiciário Estadual, **desde que atendidas as seguintes condições:** a) demonstração do caráter excepcional da cessão; b) demonstração do relevante interesse público local na cessão do servidor efetivo; c) existência de autorização legislativa para o Chefe do Poder editar ato regularizando a cessão; d) desoneração do Município dos custos com remuneração e encargos sociais do servidor cedido, que devem ser suportados pelo órgão ou entidade cessionária; e) **atendimento ao disposto no art. 62 da Lei Complementar nº 101/00 quando, excepcionalmente, os custos sejam suportados pelo Município (autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual e convênio, acordo, ajuste ou congênere específico);** f) a cessão deve se referir a servidores efetivos, vedada a cessão de servidores contratados em caráter temporário, de qualquer natureza, e de ocupantes de cargo em comissão.

2. A colocação de pessoal à disposição da Câmara Municipal por parte do Executivo é possível, **condicionando à existência de lei municipal que regule a matéria, bem como à realização de convênio entre os partícipes**, atentando que tal procedimento deve ser adotado quando atenda ao interesse público. Para fins de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas com pessoal cedido serão computadas no Poder que se responsabilizará pelo pagamento da remuneração.

3. Não pode ser removido servidor efetivo de um Poder para outro em caráter permanente, definitivo, **sendo possível apenas a forma de cooperação por meio de cessão de servidor, que se dá de forma temporária e nos limites da lei local.** (Proc.: 100391044. Rel.: Cons.: Wilson Rogério Wan-Dall. Data da sessão: 18/03/2002) (Grifou-se)

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.**

[...]

3. Em face do preceituado no art. 62 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), **o custeio pelo Município, de despesas de competência de outros entes, somente será admitido se estiver contemplado na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, e pactuado entre os entes, através de convênio, acordo, ajuste ou congênere**, conforme dispuser legislação específica. (Proc.: 100120016. Rel.: Cons. Antero Nercolini. Data da sessão: 16/07/2001) (Grifou-se)

Adicionalmente, cita-se posição doutrinária sobre o assunto³¹:

[...] 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. [...]

Nota-se, portanto, que existem algumas condições a serem preenchidas para que a unidade gestora possa ceder seus servidores, quais sejam: **i)** demonstração do caráter excepcional da cessão; **ii)** demonstração de relevante interesse público local na cessão; **iii)** existência de autorização legislativa para o Chefe do Poder editar ato regularizando a cessão; **iv)** desoneração do Município dos custos com remuneração e encargos sociais do servidor cedido, que devem ser suportados pelo órgão ou entidade cessionária; e **v)** atendimento ao disposto no art. 62 da LRF quando, excepcionalmente, os custos sejam suportados pelo Município (autorização na LDO e na LOA e convênio, acordo, ajuste ou congênere específico).

Destaca-se, inicialmente, que a Lei Municipal nº 1.844/2020 (fls. 621 a 622) autoriza o Chefe do Poder Executivo de Luiz Alves a firmar convênio com o CBMSC, além de prever, em seu art. 4º, a cessão de até quatro servidores públicos da Prefeitura ao órgão estadual.

Tendo em vista a situação encontrada na unidade gestora, no entanto, verificou-se que as cessões de todos os servidores mencionados no Quadro 11 deste relatório foram realizadas sem a formalização de instrumento adequado, como convênio, acordo ou ajuste, no qual deveriam estar expressas as condições da

³¹ OLIVEIRA, Antônio Flávio. Servidor Público – Remoção, Cessão, Enquadramento e Redistribuição. 2ª ed. Belo Horizonte/MG: Editora Fórum, 2005. Pág. 118 e 133.

desoneração do Município dos custos com remuneração e encargos...; V) atendimento ao disposto no art. 62 da LRF quando, excepcionalmente, os custos sejam suportados pelo Município (autorização na LDO e na LOA e convênio, acordo, ajuste ou congênere específico), desta forma esclareceremos item a item, conforme segue:

Item I e II – Luiz Alves é um município de pequeno porte, possuindo segundo o IBGE apenas 11.684 2 moradores, desta forma o pessoal do Corpo de Bombeiros Militar do Município é restrito, necessitando da cessão dos 4 servidores para que o funcionamento e o atendimento sejam devidamente prestados no Município, sem que hajam danos a população, visto que caso não possuíssem os servidores cedidos pelo Município, iria ser inviável manter o quartel dos bombeiros pelo Estado, fazendo com que os Municípios que precisassem de atendimento do Corpo de Bombeiros aguardassem o deslocamento dos bombeiros da cidade de Navegantes ou Itajaí, resultando na espera de no mínimo 1 hora, podendo ser fatal em diversos casos atendidos no Município. Para corroborar com os devidos esclarecimentos segue Ofício N° 393-24-7ºBBM, Subscrito pelo comandante do Corpo de Bombeiros de Luiz Alves Sr. Willian Otávio Felício.

Item III) O Município possui a Lei Municipal n.º 1.844/2020 qual autoriza o Chefe do Poder Executivo de Luiz Alves a firmar convênio com o CBMSC, além de prever, em seu artigo 4º a cessão de até quatro servidores públicos da Prefeitura ao órgão Estadual, bem como, possui o convênio (anexo) que autoriza a disposição de 4 servidores ao órgão em seu item 2.1.8. Ademais, todos os servidores cedidos possuem adicional de Gratificação para exercerem suas atividades no Corpo de Bombeiros Militar conforme portarias anexas.

Item IV) Não se aplica ao Município.

Item V) Quanto a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO, nº 2.049/2023 observamos: “Art. 27. Despesas de custeio de competência de outros entes da Federação só serão assumidas pela Administração Municipal quando firmados por convênios, acordos ou ajustes e previstos recursos na lei orçamentária.” Desta forma, há convênio firmado anteriormente a LDO, sendo este critério cumprido.

Ainda, em relação a Lei Orçamentária Anual – LOA, nº 2.052/2023, em relação ao Orçamento do Fundo Municipal de Defesa Civil nota-se o seguinte quadro [...].

Sendo assim, conforme item em destaque há recursos suficientes para custear as despesas com remuneração de pessoal, dos 04 (quatro) servidores indicados no item 2.1.8 do convênio nº 13/2021.

Desta forma, conforme o exposto nos itens anteriores, o Município preenche todos os requisitos necessários para a cessão dos servidores ao órgão Estadual, além de possuir extremo interesse na manutenção dos servidores no órgão para que os municípios continuem sendo devidamente atendidos com prontidão em seus chamados ao Corpo de Bombeiros Militar de Luiz Alves.

Também foram juntados aos autos um ofício assinado pelo comandante do Corpo de Bombeiros de Luiz Alves (fl. 733), quatro portarias atribuindo funções gratificadas a servidores da Prefeitura de Luiz Alves para “auxiliar do Corpo de Bombeiros Militar de Santa Catarina em ações preventivas e de prestação de

socorros” (fls. 813, 948, 949 e 950), e uma cópia do Convênio nº 13/2021, firmado entre o CBM/SC e o Município de Luiz Alves (fls. 960-963).

2.1.8.2. Ponderações à resposta à audiência

Como já mencionado no item 2.1.8 deste relatório técnico, não foi identificada norma específica que regulamente o instituto da cessão no âmbito do Poder Executivo do Município de Luiz Alves, de modo que se recorre ao entendimento deste Tribunal de Contas sobre o assunto, notadamente aquele fixado no Prejulgado 1115, já transcrito acima.

A partir da análise da resposta apresentada pela unidade gestora (fls. 933-935), fica evidente o interesse público local que ampara a cessão de servidores da Prefeitura de Luiz Alves ao CBM/SC, na medida em que esses se demonstram necessários ao funcionamento do Corpo de Bombeiros Militar do Município.

Existe, igualmente, autorização legal para a celebração de convênio entre os órgãos e para a cessão de até quatro servidores públicos municipais ao CBM/SC, de acordo com a Lei Municipal nº 1.844/2020³³:

Art. 1º Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a firmar convênio com o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina.

Art. 2º O objetivo do convênio, de que trata o artigo 1º desta Lei, é auxiliar o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina na execução de suas atribuições, previstas no artigo 108 da Constituição do Estado de Santa Catarina, particularmente as de prevenção e extinção de incêndios, segurança contra sinistros de qualquer natureza, exames de projetos e vistoria de segurança, busca e salvamento de vidas, proteção de bens materiais e ações da defesa civil desenvolvidas pela corporação em conjunto com o Município.

[...]

Art. 4º **Fica o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado a ceder até 04 (quatro) servidores públicos municipais ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Santa Catarina.** (Grifou-se)

Além disso, verifica-se que em 15/04/2021 foi celebrado, pelo prazo de cinco anos (cláusula sétima – do prazo e vigência), o Convênio nº 013/2021 (fls. 960-963) entre os órgãos, visando “estabelecer as relações entre o Corpo de Bombeiros

³³ Disponível em: [Lei Municipal nº 1.844/2020](http://leis.municpal.luizalves.sc.gov.br/leis/1844/2020). Acesso em 20/08/2024.

Militar de Santa Catarina e o Município de Luiz Alves, para realização dos serviços de bombeiros estabelecidos no art. 108 da Constituição Estadual, particularmente os de prevenção, combate a sinistros, busca e salvamentos de pessoas e bens” (cláusula primeira – do objeto).

No teor desse acordo, identifica-se a seguinte obrigação assumida pelo Município de Luiz Alves (“conveniente”), “2.1.8 – Colocar à disposição da Organização de Bombeiros Militar que atende o município, para composição do efetivo de prontidão, 4 (quatro) servidores públicos municipais ou agentes de defesa civil, os quais deverão receber, caso ainda não tenham, capacitação do CBMSC para tornarem-se bombeiros comunitários, conforme regulamento adotado pela Corporação, a fim de atuarem como auxiliares de Defesa Civil, assumindo todos os encargos administrativos, sociais, financeiros e trabalhistas decorrentes dessa disposição”.

Considerando, ainda, que a municipalidade está arcando com despesas de competência de outro ente da Federação, passa-se à verificação de autorização na LDO e LOA, conforme exigido pelo art. 62 da LRF.

De acordo com o art. 27 da LDO do Município de Luiz Alves (Lei Municipal nº 2.049/2023³⁴): “Despesas de custeio de competência de outros entes da Federação só serão assumidas pela Administração Municipal quando firmados por convênios, acordos ou ajustes e previstos recursos na lei orçamentária”.

Tais despesas foram firmadas no Convênio nº 013/2021, como indicado anteriormente. Além disso, a LOA do Município (Lei Municipal nº 2.052/2023)³⁵ prevê um orçamento total de R\$ 351.470,45 para o Fundo Municipal de Defesa Civil para o ano de 2024, sendo que R\$ 297.100,00 desse montante serão destinados a “Pessoal e Encargos Sociais” (art. 9º).

³⁴ Disponível em: [Lei Municipal nº 2.049/2023](#). Acesso em 20/08/2024.

³⁵ Disponível em: [Lei Municipal nº 2.052/2023](#). Acesso em 20/08/2024.

Assim, tendo em vista o preenchimento dos requisitos estabelecidos por esta Corte para a cessão de servidores, entende-se como improcedentes as irregularidades apontadas no item 2.1.8 deste relatório técnico.

De qualquer forma, recomenda-se à Prefeitura Municipal de Luiz Alves que revise o prazo de cinco anos fixado no Convênio nº 013/2021, tendo em vista que a cessão de servidor se trata de situação temporária, que deve ser revista periodicamente, e que não há previsão em nosso ordenamento jurídico de “empréstimo perpétuo” de servidores públicos.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Diretoria de Atos de Pessoal sugere à Sra. Relatora que proponha ao Tribunal Pleno a seguinte decisão:

3.1. CONHECER do presente Relatório de Auditoria, o qual trata de auditoria *in loco* realizada na Prefeitura Municipal de Luiz Alves com o objetivo de verificar a regularidade dos atos de pessoal da unidade gestora ocorridos a partir do exercício de 2022;

3.2. Considerar IRREGULARES os seguintes fatos, com fundamento no art. 36, § 2º, alínea “a”, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000:

3.2.1. Admissão e manutenção nos quadros da Prefeitura, em percentual superior ao previsto em lei, de professores e profissionais não docentes do magistério público municipal contratados de maneira temporária (ACTs), configurando burla ao instituto do concurso público e descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em descumprimento ao art. 37, II e IX, da Constituição Federal, ao Plano Nacional de Educação – PNE (Lei Federal nº 13.005/2014), ao Plano Municipal de Educação de Luiz Alves – PME (Lei Municipal nº 1.614/2015), à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei Nacional nº 9.394/96) e aos Prejulgados 1363 e 2003 do TCE/SC (item 2.1.1 deste relatório);

3.2.2. Admissão e manutenção nos quadros da Prefeitura de número expressivo de servidores contratados temporariamente (ACTs) para o exercício de dez funções públicas, propiciando descaracterização da necessidade temporária de excepcional interesse público, em descumprimento ao art. 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, à jurisprudência do STF, à Lei Municipal nº 1.025/2002 e ao Prejulgado 2003 do TCE/SC (item 2.1.2 deste relatório);

3.2.3. Realização e pagamento de horas extras de maneira habitual e acima dos limites previstos em lei, e ocorrência de inconsistências no controle de frequência dos servidores, em descumprimento aos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao art. 63 da Lei Federal nº 4.320/1964, ao art. 59 do Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), e aos Prejulgados 2101, 1742 e 1299 do TCE/SC (item 2.1.3 deste relatório);

3.2.4. Pagamento de funções gratificadas a servidores da Prefeitura Municipal de maneira irregular, tendo em vista a ausência de critérios objetivos que fundamentem a sua concessão e o desempenho de funções que não diferem daquelas inerentes ao emprego público do servidor, em descumprimento aos princípios constitucionais da legalidade e da impessoalidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, aos Prejulgados 2029 e 1516 do TCE/SC, e ao art. 40, *caput*, da Lei Complementar Municipal nº 6/2017 (item 2.1.4 deste relatório);

3.2.5. Pagamento irregular de adicionais de insalubridade e periculosidade a servidores da Prefeitura Municipal, tendo em vista o seu pagamento a agentes públicos que não possuíam tal direito, em descumprimento aos arts. 189, 191 e 194 do Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT) e ao Prejulgado 1859 do TCE/SC (item 2.1.5 deste relatório);

3.2.6. Cessão irregular de estagiários da Prefeitura Municipal, tendo em vista a sua incompatibilidade com a Lei do Estágio e a ausência de previsão legal adequada, em descumprimento ao princípio constitucional da legalidade, previsto no

art. 37, *caput*, da Constituição Federal, à Lei Federal nº 11.788/2008, à Lei Municipal nº 1.592/2014 e aos Prejulgados 2114 e 1364 do TCE/SC (item 2.1.7 deste relatório);

3.3. Aplicar MULTA ao Sr. Marcos Pedro Veber, Prefeito Municipal de Luiz Alves de 02/01/2017 até a data da auditoria (27/11/2023), inscrito no CPF sob o nº 048.834.879-03, pelas irregularidades apontadas no **item 3.2.3** deste relatório técnico;

3.4. Aplicar MULTA à Sra. Valdenice Luciani Roderes, Secretária Municipal de Educação de Luiz Alves de 23/01/2023 até a data da auditoria (27/11/2023), inscrita no CPF sob o nº 963.685.519-68, pelas irregularidades apontadas no **item 3.2.3** deste relatório técnico;

3.5. Aplicar MULTA à Sra. Juliana Rodrigues de Brito Wust, Secretária Municipal de Saúde de Luiz Alves de 04/01/2021 até a data da auditoria (27/11/2023), inscrita no CPF sob o nº 024.636.429-71, pelas irregularidades apontadas no **item 3.2.3** deste relatório técnico;

3.6. Aplicar MULTA ao Sr. Éderson Markenwski, Secretário Municipal de Obras e Planejamento de Luiz Alves de 07/06/2022 até a data da auditoria (27/11/2023), inscrito no CPF sob o nº 096.196.689-01, pelas irregularidades apontadas no **item 3.2.3** deste relatório técnico;

3.7. Aplicar MULTA ao Sr. Ronivandro Edson Piccini, Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente de Luiz Alves de 11/02/2019 até a data da auditoria (27/11/2023), inscrito no CPF sob o nº 853.215.759-91, pelas irregularidades apontadas no **item 3.2.3** deste relatório técnico;

3.8. Aplicar MULTA à Sra. Josiani Vigarani, Secretária Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social de Luiz Alves de 23/08/2022 até a data da auditoria (27/11/2023), inscrita no CPF sob o nº 049.208.179-40, pelas irregularidades apontadas no **item 3.2.3** deste relatório técnico;

3.9. DETERMINAR à Prefeitura Municipal de Luiz Alves que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, comprove a este Tribunal de Contas, por meio de documentos e/ou informações, o que segue:

3.9.1. A adoção de providências visando à conclusão do concurso público regido pelo Edital nº 01/2024, ou de concurso público que o substitua, e à convocação dos candidatos aprovados para os cargos de Agente Educacional, Atendente de Educação Infantil e Professor, com vistas ao cumprimento da Estratégia 18.4 do Plano Municipal de Educação de Luiz Alves (Lei Municipal nº 1.614/2015), atentando-se às vedações impostas pela legislação eleitoral (item 2.1.1 do Relatório DAP nº 2929/2024);

3.9.2. A adoção de providências visando à conclusão do concurso público regido pelo Edital nº 01/2024, ou de concurso público que o substitua, e à convocação dos candidatos aprovados para os cargos de Auxiliar de Enfermagem ESF, Médico Auditor, Médico ESF, Médico Ginecologista e Obstetra, Operário Braçal, Orientador Social, Recepcionista, Técnico em Farmácia, Técnico em Saúde Bucal e Vigia, de modo a relegar as contratações temporárias apenas às hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, fazendo com que a contratação temporária seja a exceção, e não a regra, também atentando-se às vedações impostas pela legislação eleitoral (item 2.1.2 do Relatório DAP nº 2929/2024);

3.9.3. A adoção de providências visando vincular a realização de horas extras ao fidedigno registro de frequência de seus servidores, sendo que tal jornada extraordinária deverá ser relegada a situações excepcionais, devidamente justificadas e que respeitem os limites estabelecidos em lei, valendo-se, se for o caso, de instrumentos alternativos de compensação de jornada, como o banco de horas, e de ferramentas tecnológicas, como dispositivos de rastreamento veicular (item 2.1.3 do Relatório DAP nº 2929/2024);

3.9.4. A adoção de providências visando à edição de lei formal que preveja as condições e os critérios específicos para a concessão de funções gratificadas no âmbito da Prefeitura Municipal de Luiz Alves (item 2.1.4 do Relatório DAP nº 2929/2024);

3.9.5. A interrupção do pagamento de adicional de insalubridade a todos os servidores indicados no Quadro 08 do Relatório DAP nº 2929/2024 (item 2.1.5 do Relatório DAP nº 2929/2024);

3.9.6. O retorno ao órgão de origem de todos os estagiários da Prefeitura Municipal de Luiz Alves que estejam cedidos a outros órgãos da administração pública (item 2.1.7 do Relatório DAP nº 2929/2024);

3.10. RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Luiz Alves que:

3.10.1. Publique o Anexo Único da Lei Complementar Municipal nº 64/2023 no site “Leis Municipais”, no qual já se encontra publicado o restante de sua legislação, em atenção ao disposto no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) (item 2.1.6 do Relatório DAP nº 2929/2024);

3.10.2. Revise o prazo de cinco anos fixado no Convênio nº 013/2021, tendo em vista que a cessão de servidor se trata de situação temporária, que deve ser revista periodicamente, e que não há previsão em nosso ordenamento jurídico de “empréstimo perpétuo” de servidores públicos (item 2.1.8 do Relatório DAP nº 2929/2024);

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

3.12. 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 à Relatora para que decida quanto às medidas a serem adotadas;

3.13. Dar ciência aos responsáveis e à Prefeitura Municipal de Luiz Alves.

É o Relatório.

Diretoria de Atos de Pessoal, data da assinatura digital.

LEONARDO HOSS

Auditor Fiscal de Controle Externo

Chefe de Divisão

De acordo.

DIEGO JEAN DA SILVA KLAUCK

Auditor Fiscal de Controle Externo

Coordenador de Controle

Encaminhem-se os autos à elevada consideração da Sra. Relatora, ouvido preliminarmente o Ministério Público de Contas de Santa Catarina.

ANA PAULA MACHADO DA COSTA

Diretora da DAP