



PROCESSO : 20.482-0/2017
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
GESTOR : JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

PARECER Nº 3.350/2019

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. EXERCÍCIOS DE 2016 A 2018. PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE. ATOS DE GESTÃO DE PESSOAL E DE PROVIMENTO DOS CARGOS PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO. CARGOS EM COMISSÃO COM FUNÇÕES PRÓPRIAS DE CARGOS EFETIVOS. SERVIDORES EM DESVIO DE FUNÇÃO. CESSÕES ILEGAIS DE SERVIDORES. TERCEIRIZAÇÕES COM SUBSTITUIÇÃO INDEVIDA DE MÃO DE OBRA. PAGAMENTO IRREGULARES DE INSALUBRIDADES E HORAS EXTRAS. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO DA AUDITORIA, COM APLICAÇÃO DE MULTA, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO. REMESSA AO MPE.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Auditoria de Conformidade**, sobre os atos de gestão de pessoal e provimento dos cargos públicos, incluídas as terceirizações, do Poder Executivo de Rondonópolis/MT, relativos aos exercícios de 2016 a 2018.

2. Para tanto, foram elaboradas, na fase de planejamento da Auditoria de Conformidade, as seguintes Questões de Auditoria:

QA 1 – Os cargos efetivos/empregos públicos estão sendo ocupados por servidores/empregados públicos que ingressaram através de concurso público?



QA 2 –Foi constatada a existência de servidores/empregados públicos em desvio de função?

QA 3 -Existe substituição indevida de Servidor efetivo por Terceirização?

QA 4 -Houve pagamento irregular de Gratificações, Adicionais e Auxílios aos servidores e empregados públicos. (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 9)

3. Ao final dos trabalhos de auditoria, foram constatados os achados a seguir colacionados:

2.1 Achado nº 1 - Constatada presença de vínculos funcionais sob a forma de cargo de provimento em comissão com nomenclatura, atribuições e funções próprias dos cargos de provimento efetivo. KB 02

(...)

2.1.7 Responsável

2.1.7.1 Qualificação

José Carlos Junqueira de Araújo

Prefeito Municipal e Ordenador de Despesas – período 01.01.2017 a 31/12/2017.

2.2 Achado nº 2 –Existência de 02 dois regimes jurídicos para os servidores públicos municipais, contrariando o art. 39 caput da Constituição Federal (art. 39 caput CF). KB 99.

(...)

2.2.7 Responsável

2.2.7.1 Qualificação

José Carlos Junqueira de Araújo

Prefeito Municipal de Rondonópolis -Sr. Percival Muniz (01.01.2013 a 31.12.2016) e 01/01/2017 a 31/12/2017.

2.3 Achado nº 3 – Manter servidor em desvio de função e em condição ilegal de cedência, contrapondo-se, frontalmente, art. 37 da Constituição Federal, Art. 76 da Lei Federal nº 4.320/1964, Art. 59 Lei Complementar nº 101/2000, Art. 5º Lei Municipal nº 59/2007, Art. 24, 25, 26, 30 Lei Municipal nº 9.555/2017, Art. 115 da Lei Municipal nº 1.752/1990, Art. 8º, 9º e Anexo I, II, III Lei Complementar nº 89/2010, Súmula nº 008/2015 TCE/MT e demais precedentes do TCE e STF. KB 06.

(...)

2.3.7 Responsável

2.3.7.1 Qualificação

José Carlos Junqueira

Prefeito Municipal e Ordenador de Despesas –Período: 01/01/2017 a 31/12/2018.

2.4. 2.4 Achado nº 4 –Terceirizações com substituição indevida de Mão de obra, em desacordo com o mandamento constitucional (Art. 37 I e II CF).



(...)

2.4.7 Responsável

2.4.7.1 Qualificação

José Carlos Junqueira Prefeito Municipal e Ordenador de Despesas –Período: 01/01/2017 a 31/12/2018.

2.5. Achado nº 5 – Pagamento irregular de insalubridade quanto à legislação e ao ambiente e quanto à base de cálculo/percentual. KB 24

(...)

2.5.7 Responsável

2.5.7.1 Qualificação

José Carlos Junqueira

Prefeito Municipal e Ordenador de Despesas –Período: 01/01/2017 a 31/12/2018.

2.6. Achado nº 6 –Pagamento irregular de horas extras no exercício de 2017, no montante de R\$ 438.730,71, a servidores públicos, contrapondo-se, frontalmente, a legislação municipal. KB.21.

(...)

2.6.7 Responsável

2.6.7.1 Qualificação

José Carlos Junqueira

Prefeito Municipal e Ordenador de Despesas –Período: 01/01/2017 a 31/12/2018. (Relatório Técnico nº 131843/2018, fls. 139/144 – Destaques no original)

4. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, procedeu-se à citação do **Sr. José Carlos Junqueira de Araújo**, Prefeito Municipal de Rondonópolis (Ofício nº 926/2018 – Doc. nº 137062/18), tendo o responsável apresentado defesa (Doc. nº 164021/2018).

5. Após exame das justificativas apresentadas pelo gestor, a Secex elaborou Relatório Técnico de Defesa (Doc. nº 249627/2018), com as seguintes propostas de encaminhamento:

5.1 Aplicar as penalidades previstas no artigo 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007 e 3º da Resolução Normativa nº 17/2016 aos responsáveis indicados abaixo:



Responsáveis	Achados de auditoria			
	Nº do Achado	Cód. de Irreg.	Reincidência	Título do achado de auditoria
José Carlos Junqueira de Araújo Prefeito Municipal e Ordenador de Despesas	1	KB 02	Não	Constatada presença de vínculos funcionais sob a forma de cargo de provimento em comissão com nomenclatura, atribuições e funções próprias dos cargos de provimento efetivo.
	4	KB 16	Não	Constatada contratações de fundações e empresas sob a forma de terceirização para substituição de Mão – de – Obra, próprias de cargos e funções do quadro de pessoal do Poder Executivo e atividades específicas da autarquia de saneamento, despesas não classificadas como outras despesas de pessoal, em desacordo com os princípios constitucionais, lei de licitações e lei de responsabilidade fiscal.
	5	KB 24	Não	Pagamento irregular de insalubridade quanto à legislação e ao ambiente e quanto à base de cálculo/percentual.
	6	KB 21	Não	Pagamento irregular de horas extras no exercício de 2017, no montante de R\$ 438.730,71, a servidores públicos, contrapondo-se, frontalmente, a legislação municipal.

5.2 Determinar à atual gestão que:

5.2.1 regularize a situação dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, em cumprimento à Resolução Normativa TCE/MT nº 29/2015 e em conformidade com o disposto na Resolução de Consulta TCE/MT nº 19/2013;

5.2.2 abstenha-se de realizar contratação de pessoal a título precário, bem como por meio de convênio ou outro instrumento similar, para atividades de caráter permanente, sobretudo para cargos com candidatos aprovados ou classificados em concurso, por ferir o artigo 37, II, da Constituição Federal;

5.2.3 atualize a legislação municipal que trata dos Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos servidores da Prefeitura de Rondonópolis, fazendo constar cargos efetivos para atividades de natureza permanente;

5.2.4 promova a nomeação de candidatos aprovados ou classificados no Concurso Público de 2016 para os cargos de natureza permanente, em cumprimento ao disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal

5.2.5 adote medidas necessárias à regularização do vínculo extraordinário dos servidores estáveis nos termos do art. 19 do ADCT ao Regime Jurídico Único, observadas as diferenças no que concerne ao regime previdenciário e outros direitos que não são garantidos a esses servidores diante da ausência de estabilidade;



5.2.6 verifique o cumprimento dos requisitos para aquisição da estabilidade extraordinária pelos servidores do município, de forma a afastar qualquer dúvida quanto à admissão desses servidores no serviço público, bem como para não configurar uma forma de provimento derivado, sem observância à regra constitucional do concurso público;

5.2.7 observe os dispositivos constitucionais do artigo 169, § 3º, no caso de descumprimento do limite de gasto com pessoal pelo município;

5.2.8 regularize a situação dos servidores cedidos ilegalmente, em conformidade com o que estabelece a legislação vigente, em especial a Lei nº 1.752/1990;

5.2.9 atualize a legislação municipal que trata do Controle Interno, fazendo constar o quadro de servidores efetivos e comissionados, bem como as respectivas atribuições, observando o disposto o art. 37, II e V, da Constituição Federal e Resolução de Consulta TCE/MT nº 33/2013 quanto à natureza do cargo comissionado e sua proporcionalidade em relação aos cargos efetivos;

5.2.10 abstenha-se de realizar a contratação de serviços que caracterizam intermediação subordinada de mão de obra por meio de cooperativas, conforme dispõe a Resolução de Consulta TCE/MT nº 16/2013;

5.2.11 abstenha-se de admitir, por meio de contrato de prestação de serviços, profissionais para a realização de atividades finalísticas e que estejam previstas nas atribuições de cargos do quadro permanente da Prefeitura, por ferir o artigo 37, II, da Constituição Federal;

5.2.12 regularize os valores relativos à base de cálculo do adicional de insalubridade, em consonância com o disposto no art. 70, § 2º, da Lei nº 1.752/1990;

5.2.13 comprove a necessidade de pagamento do adicional de insalubridade, mediante Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho – LTCAT, conforme o disposto na Súmula 15 do TCE/MT;

5.2.14 observe as condições para autorização do serviço extraordinário, conforme o disposto na Lei nº 1.752/199.

5.3 Encaminhar cópia dos autos à SECEX Saúde para apuração de possíveis irregularidades na formalização e execução de Convênios firmados entre o Consórcio Regional de Saúde Sul de Mato Grosso – CORESS e a Prefeitura Municipal de Rondonópolis;



5.4 Encaminhar cópia dos autos à SECEX Atos de Pessoal para apuração de possíveis irregularidades relacionadas a estabilidade extraordinária e admissão de servidores pela Prefeitura Municipal de Rondonópolis antes Constituição Federal de 1988.

5.5 Encaminhar cópia dos autos à SECEX Contratações para apuração de possíveis irregularidades na formalização e execução do Convênio firmado entre a FAESP e a Prefeitura Municipal de Rondonópolis;

5.6 Afastar a aplicação, no caso concreto, do artigo 9º da Lei Complementar nº 229/2016, do artigo 1º da Lei Complementar nº 266/2018 e do artigo 9º, § 1º, da Lei Complementar nº 059/207, com fulcro no art. 239 do R.I.-TCE/MT ou encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para as providências cabíveis quanto à inconstitucionalidade dos mencionados dispositivos. (Relatório Técnico de Defesa nº 249627/2018, fls. 195/198 – Tabela e destaques originais)

6. Vieram os autos para análise e parecer.

7. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da auditoria

8. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.

9. No exercício dessa missão, o Tribunal de Contas dispõe de vários instrumentos de fiscalização, entre eles a auditoria, utilizada para o exame objetivo e sistemático das operações contábeis, orçamentárias, financeiras,



operacionais e patrimoniais dos órgãos jurisdicionados, cujo escopo pode abranger mais de um exercício financeiro.

10. A auditoria de **conformidade**, por sua vez, é uma das espécies de auditoria utilizadas para efetivação do controle externo e tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCE-MT, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Assim, a auditoria de conformidade é o instrumento utilizado para avaliar se as atividades das entidades do setor público estão conforme as normas aplicáveis.

11. Consoante exposto, a presente auditoria tem por escopo analisar os atos de gestão de pessoal e provimento dos cargos públicos do Poder Executivo de Rondonópolis/MT, incluídas as terceirizações, relativamente aos exercícios de 2016 a 2018, respondendo às seguintes questões:

QA 1 –Os cargos efetivos/empregos públicos estão sendo ocupados por servidores/empregados públicos que ingressaram através de concurso público?

QA 2 –Foi constatada a existência de servidores/empregados públicos em desvio de função?

QA 3 -Existe substituição indevida de Servidor efetivo por Terceirização?

QA 4 -Houve pagamento irregular de Gratificações, Adicionais e Auxílios aos servidores e empregados públicos. (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 9)

12. O trabalho de fiscalização resultou em **06 (seis) achados negativos de auditoria**, uma vez que foram detectadas irregularidades em todos os quesitos propostos.

13. Desse modo, passa-se à análise das impropriedades apontadas pela equipe de auditoria.

2.2. Achado de Auditoria nº 01

Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo – Cuiabá-MT, CEP 78049-915

Telefone: (65) 3613-7616 - e-mail: gcdeschamps@tce.mt.gov.br



Achado nº 1 - Constatada presença de vínculos funcionais sob a forma de cargo de provimento em comissão com nomenclatura, atribuições e funções próprias dos cargos de provimento efetivo. KB 02

(...)

KB 02. Pessoal_Grave. Admissão de servidores em cargos comissionados ou função de confiança para o exercício de atribuições não relacionadas à direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal); (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 21 – negrito no original)

2.2.1 Preliminar - Incidente de Inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.524/2005 e da Lei Complementar nº 229/2016

14. É cediço que os Tribunais de Contas, conforme entendimento pacificado da doutrina e sumulado pelo STF (Súmula nº 347)¹, podem, no exercício de suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das leis e atos do poder público. Isso implica que, embora as Cortes de Contas não façam análise abstrata da constitucionalidade das normativas e atos da administração pública, podem, concretamente, afastar a incidência ou aplicação destes *in casu*, quando verificada sua incompatibilidade com a Carta Magna federal ou estadual.

15. Nesse sentido, estabelece a Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT):

Art. 51. Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito for verificada a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, o relator submeterá os autos à discussão do Tribunal Pleno.

Parágrafo único. A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial.

16. Por sua vez, a Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT) dispõe que:

¹ Súmula 347/STF

O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das Leis e dos Atos do Poder Público.



Capítulo VII - INCIDENTES PROCESSUAIS

Seção I - INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

Art. 239. Se, por ocasião da apreciação ou julgamento de qualquer feito o Conselheiro relator verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, depois de notificado o responsável e diante da permanência da inconstitucionalidade, os autos serão remetidos à apreciação plenária para pronunciamento de mérito, podendo ser declarados inaplicáveis a norma ou ato, total ou parcialmente.

17. Contudo, para que seja afastada a sua aplicação pelo TCE/MT, entretanto, a questão precisa ganhar contornos concretos.
18. No caso dos autos, a **Lei Municipal nº 4.524/2005** e atualizações posteriores, criou os seguintes cargos de natureza comissionada: Médico, Enfermeiro, Auxiliares ou Técnicos de Enfermagem, Agente Administrativo, Agente Comunitário de Saúde, Auxiliar de Serviços Diversos, Odontólogo, Técnico de Higiene Dental e Auxiliar de Consultório Dentário.
19. As atribuições relativas aos cargos criados pela referida lei são de caráter técnico ou meramente burocráticas, operacionais ou ordinárias, as quais não demandam relação de confiança com o Chefe do Poder Executivo.
20. Dessa forma, os cargos criados não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção, de modo que o provimento por meio da via comissionada contraria o princípio constitucional do ingresso na Administração Pública por meio prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 37, incisos II e V C.F.).
21. Por sua vez, a **Lei Complementar nº 229/2016**, criadora do cargo comissionado de Perito Médico (Art. 9º)², padece do mesmo vício quanto à

² No anexo da LC nº 229/2016 consta a criação do cargo em comissão de Perito Médico (DAS 3). Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/mt/r/rondonopolis/lei-complementar/2016/22/229/lei-complementar-n-229-2016-altera-a-lei-complementar-n-31-de-22-de-dezembro-de-2005-e-alteracoes-modificando-a-nomenclatura-de-gabinete-de-desenvolvimento-economico-para-secretaria-municipal-de-desenvolvimento-economico-criando-a-secretaria-municipal-de-gestao-de-pessoas-incluindo-alteracoes-na-estrutura-organizacional-da-procuradoria-geral-do-municipio-na-secretaria-municipal-de-administracao-na-secretaria-municipal-de-financas-e-na-secretaria-municipal-de-infraestrutura>



criação de cargo público de características típicas de provimento permanente, com nomenclatura atribuições e funções idênticas aos cargos de provimento efetivo, em desacordo com o Art. 37 II e V da CF.

22. Sobre a inconstitucionalidade do provimento em comissão de cargos que não ostentam natureza de chefia, direção ou assessoramento, bem como não se revestem da necessária confiança pessoal da autoridade, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal. Vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE. É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. **Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados. (ADI 3602, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2011, DJe-108 DIVULG 06-06-2011 PUBLIC 07-06-2011 EMENT VOL-02538-01 PP-00027 RTJ VOL-00222-01 PP-00083 RIP v. 13, n. 68, 2011, p. 425-427)**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “CARGOS EM COMISSÃO” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES “ATRIBUIÇÕES”, “DENOMINAÇÕES” E “ESPECIFICAÇÕES” DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. A legislação brasileira não admite desistência de ação direta de inconstitucionalidade (art. 5º da Lei n. 9.868/99). Princípio da Indisponibilidade. Precedentes. 2. A ausência de aditamento da inicial noticiando as alterações promovidas pelas Leis tocantinsenses ns. 2.142/2009 e 2.145/2009 não importa em prejuízo da Ação, pela ausência de comprometimento da essência das normas impugnadas. 3. O número de cargos efetivos (providos e vagos) existentes nos quadros do Poder Executivo tocantinense e o de cargos de



provimento em comissão criados pela Lei n. 1.950/2008 evidencia a inobservância do princípio da proporcionalidade. 4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes. 5. A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais. **6. A criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições técnicas e operacionais, que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado, contraria o art. 37, inc. V, da Constituição da República. Precedentes.** 7. A delegação de poderes ao Governador para, mediante decreto, dispor sobre “as competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado”, é inconstitucional porque permite, em última análise, sejam criados novos cargos sem a aprovação de lei. **8. Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 5º, caput, e parágrafo único; art. 6º; das Tabelas II e III do Anexo II e das Tabelas I, II e III do Anexo III; e das expressões “atribuições”, “denominações” e “especificações” de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1.950/2008.** 9. Definição do prazo máximo de 12 (doze) meses, contados da data de julgamento da presente ação direta de inconstitucionalidade, para que o Estado faça a substituição de todos os servidores nomeados ou designados para ocupação dos cargos criados na forma da Lei tocantinense n. 1.950. (ADI 4125, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2010, DJe-030 DIVULG 14-02-2011 PUBLIC 15-02-2011 EMENT VOL-02464-01 PP-00068)

(grifos nossos)

23. No mesmo sentido, o TCE/MT possui firme entendimento quanto à inconstitucionalidade de leis para criação de cargos em comissão que não são destinados às atribuições de direção, chefia ou assessoramento, como verificado no caso em tela. Vejamos:

Processual. Constitucionalidade. Leis que criam cargos em comissão. Atribuições incompatíveis.

São inconstitucionais as leis que criam cargos em comissão que não se destinem às atribuições de direção, chefia ou assessoramento, sob pena de o Tribunal de Contas afastar, em sede de incidente de inconstitucionalidade e com efeitos *ex nunc*, a sua aplicação no caso concreto. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Acórdão nº 560/2016-TP.



Julgado em 11/10/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/10/2016. Processo nº 2.493-7/2015).

Resolução de Consulta nº 33/2013:

Pessoal. Admissão. Formas de ingresso no serviço público.

1. Em regra, a investidura em cargos com atribuições típicas, permanentes e finalística da Administração Pública ocorre por meio de admissão em concurso público, nos termos do inciso II, do artigo 37, da CF/88.

2. Como formas excepcionais de ingresso no serviço público, previstas pela Constituição, estão os provimentos de cargos em comissão (incisos II e V, do art. 37) e o preenchimento de funções por tempo determinado para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público (inciso IX, do art. 37).

3. A criação de cargos em comissão pressupõe a existência de vínculo de confiança e *ad nutum*, destinando-se exclusivamente ao exercício das atribuições de direção, chefia e assessoramento.

4. A possibilidade de criação de cargos em comissão não é aferida pela denominação que se lhe dá (assessor, chefe de departamento, diretor, etc.), mas sim pela natureza de suas atribuições.

5. É necessário que a legislação descreva as atribuições dos cargos em comissão, demonstrando que as atividades se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração e com a necessidade da confiança da autoridade nomeante, sendo imperioso que o profissional exerça efetiva e estritamente as atribuições descritas na lei.

6. Não é permitida a criação de cargos em comissão para o desempenho de atividades meramente burocráticas, ordinárias ou operacionais. ” (Destacou-se)

24. Além de ser inconstitucional por esses aspectos, as questionadas leis municipais também não estão afinadas com os valores e princípios constitucionais como a legalidade, a moralidade, a razoabilidade, a finalidade e o interesse público, previstos no artigo 37, da Lei Maior.

25. Pelo exposto, está-se diante de provável inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.529/2014 e da Lei Complementar Municipal nº 229/2016, a ensejar a inaplicabilidade das normas, por meio de incidente de inconstitucionalidade, com fundamento no art. 239 c/c o inc. IV do art. 29 da Resolução 14/2007 – Regimento Interno do TCE/MT.

26. **Por conseguinte, em sede preliminar, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela instauração de incidente, nos termos regimentais,**



para declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.529/2014 e do Artigo 9º da Lei Complementar Municipal nº 229/2016, a ser declarada pelo Plenário do TCE-MT.

2.2.2 Mérito

27. A irregularidade constante no **Achado nº 01**, decorrente da Questão de Auditoria nº 01³, teve como responsável o **Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito**, transcrita a seguir:

Achado nº 1 - Constatada presença de vínculos funcionais sob a forma de cargo de provimento em comissão com nomenclatura, atribuições e funções próprias dos cargos de provimento efetivo.

KB 02

(...)

KB 02. Pessoal Grave. Admissão de servidores em cargos comissionados ou função de confiança para o exercício de atribuições não relacionadas à direção, chefia e assessoramento (art. 37, V, da Constituição Federal); (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 21 – negrito no original)

28. No caso, como já asseverado, a Secex apurou a **criação de cargo público de características de provimento permanente, sob a forma de cargo em comissão com nomenclatura, atribuições e funções idênticas aos cargos de provimento efetivo, tais como: Médico, Enfermeiro, Auxiliares ou Técnicos de Enfermagem, Agente Administrativo, Auxiliar de Serviços Diversos, Agentes Comunitários de Saúde, Odontólogo, Técnico de Higiene Dental e Auxiliar de Consultório Dentário (Lei 4524, de 19.05.2005, e atualizações posteriores – Lei nº 7.596/2013) e Perito Médico (LC. Nº 229/2016), situação inconstitucional/ilegal em relação ao Art. 37, II e V, da CF.**

29. Além disso, em levantamento da Lei Municipal nº 4.524/2005 e alterações posteriores, a equipe de auditoria constatou a possibilidade de **criação, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, de até 101 (cento e uma)**

³ Questão de Auditoria – Os cargos efetivos/empregos públicos estão sendo ocupados por servidores/empregados públicos que ingressaram através de concurso público?



Equipes de Saúde da Família - PSF, sendo: I - 93 (noventa e três) equipes para atender a zona urbana; II - 08 (oito) equipes para atender a zona rural; (Redação dada pela Lei nº 8131/2014), incluídos, nessas equipes, Agentes Comunitários de Saúde junto aos demais cargos criados pela lei municipal.

30. Assim, possibilitar-se-ia a nomeação de até 2.265 (Dois mil e duzentos e sessenta e cinco) servidores comissionados, incluídos os cargos de Agentes Comunitários de Saúde, cujo provimento prescinde a submissão a Concurso Público, em desacordo com o art. 37 II e V da CF.

31. A equipe ressaltou que, além de cargos específicos da área de saúde, foram inseridos na equipes cargos de atividades de cunho administrativo, operacional e burocrático, a exemplo dos cargos de Agente Administrativo e Auxiliar de Serviços Diversos.

32. Além disso, a presente irregularidade foi agravada com a presença de candidatos aprovados em Concurso Público para tais funções, bem como com a verificação de permanência de servidores durante vários exercícios⁴, de modo a descaracterizar a temporariedade que orienta os programas federal/estadual de governo.

33. Outrossim, registrou que o vínculo dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE) encontra-se regulamentado pela Emenda Constitucional nº 51/2006, tanto para as admissões anteriores à alteração constitucional, quanto às que lhe são posteriores, bem assim que já houve pronunciamento expresso deste Tribunal de Contas, por meio da Resolução de Consulta nº 19/2013, que, de forma didática, orienta qual o tratamento jurídico a ser conferido aos ACS e ACE.

34. Em sede de defesa, o **Sr. José Carlos Junqueira de Araújo** informou que não há ilegalidade dos atos, visto que estão respaldados pela Lei nº 4.524/2005. Além disso, pontua a convocação de todos os candidatos aprovados

⁴ Relatório Técnico, fls. 23/24 (Doc digital nº 131843/2018)



no concurso realizado em 2016 para provimento das vagas existentes, tendo sido chamados, inclusive, alguns candidatos classificados.

35. Quanto aos Agentes Comunitários de Saúde - ACS e Agentes de Combate às Endemias – ACE, o gestor alegou que o TCE/MT não previu as consequências legais do enquadramento em cargos de provimento efetivo, como também argumentou que a Emenda Constitucional nº 51/2006 não dispôs sobre o regime jurídico e previdenciário que deveria ser aplicado a referidos agentes públicos, deixando a matéria fosse regulamentada por lei infraconstitucional.

36. Salientou que, no âmbito da Lei nº 11.350/2006⁵, não houve indicação de como se daria o enquadramento desses agentes, se em cargo, emprego ou função pública, mas a apenas limitou-se a estabelecer as suas atribuições.

37. Registrou que, consoante disposição dos arts. 8º e 9º daquele diploma legal, o enquadramento seria realizado a critério dos respectivos entes da federação e, no caso da União, o regime escolhido seria o celetista.

38. Alegou que o STF, por meio da ADI 2135-4/2007, reconheceu a impossibilidade de adoção do regime celetista na Administração Pública, contudo, utilizou-se do instituto da modulação dos efeitos, para que o entendimento tivesse aplicação prospectiva, assim, validou o enquadramento realizado pela União.

39. Outrossim, salientou que a Lei nº 11.350/2006 estabeleceu nova forma de admissão de pessoal (Processo Seletivo Público), que não o concurso público, de forma que seria conflitante com as disposições da Constituição Federal, bem assim empregou a expressão “contratação” ao invés de “provimento”, dessa forma, justificou que “não se pode conferir a tais agentes o

⁵ O art. 9º da Lei nº 11.350/2006 estabelece que “a contratação de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias deverá ser precedida de processo seletivo público (...)”.



vínculo de cargo público de provimento efetivo (com regime estatutário) ou celetista” (Documento Externo nº 164021/2018, fl. 12).

40. Assim, a solução jurídica encontrada pelo Município de Rondonópolis, foi o enquadramento como função pública, encaminhando dois projetos de lei para regularização da situação funcional dos ACEs e ACSs. Dos quais um foi aprovado e esta em fase de implantação e o outro foi rejeitado.

41. Após análise das manifestações apresentadas, a equipe de auditoria destacou, de início, que a existência da Lei nº 4.524/2005 não é suficiente para afastar o apontamento, já que nem todas as leis existentes estão adequadas ao ordenamento jurídico, sendo passíveis de questionamentos administrativos e judiciais.

42. Quanto à informação do gestor de que estão sendo convocados candidatos aprovados e classificados no Concurso Público de 2016, em análise aos documentos anexados aos autos (Doc. digital nº 164021/2018, fls. 67 a 97), a equipe de auditoria verificou convocações de pouco menos de 40 candidatos, em contraponto ao grande número de candidatos aprovados classificados no concurso público realizado em 2016⁶.

43. Em exemplo, constatou-se a existência de 70 cargos comissionados de enfermeiro, sendo que existem candidatos aprovados em concurso público sem a devida nomeação e posse.

44. Outrossim, a Secex apontou o entendimento do TCE/MT sobre a inconstitucionalidade de leis para criação de cargos em comissão que não são destinados às atribuições de direção, chefia ou assessoramento.

45. Ademais, a Secex ressaltou a celebração de convênios firmados entre o município de Rondonópolis e o Consórcio Regional de Saúde Sul de Mato Grosso – CORESS/MT, destinados à contratação de profissionais na área da

⁶ Conforme tabela contida do relatório técnico de defesa, fls. 36/37 (Doc nº 249627/2018)



saúde, configurando terceirização de mão de obra, em desacordo ao entendimento do TCE/MT.

46. Destacou que tal medida configura burla ao concurso público, uma vez que as contratações são destinadas a atividades permanentes e finalísticas, inclusive abrangendo cargos previstos na carreira do Município, sendo que o valor total dessas contratações (R\$57.868.464,37) deve ser considerado para fins do limite com gasto de pessoal estabelecido na LRF.

47. Com relação aos Agentes de Saúde e Combate às Endemias, ressaltou que foi a própria Constituição Federal, mediante as alterações da EC nº 51/2006, que previu a forma de admissão desses servidores por Processo Seletivo Público, sendo que a Lei nº 11.350/2006 só fez regulamentar o referido processo.

48. Além disso, anotou que a aludida lei não foi objeto de questionamentos de eventual inconstitucionalidade, de forma que o emprego da expressão “contratação” não é suficiente para alterar a finalidade da lei.

49. Para mais, destacou que o regime estatutário se tornou obrigatório, ante a ADI 2135. A Resolução de Consulta TCE/MT nº 19/2013 esclarece que o vínculo dos ACEs e ACSs com a Administração Pública deve ser permanente e precedido de Processo Seletivo Público, exceto nos casos de surtos endêmicos ou de substituição temporária.

50. **Este órgão ministerial entende pela permanência da irregularidade.**

51. Com relação à criação de cargo público de características de provimento permanente, sob a forma de cargo em comissão, o que se verifica na hipótese é a utilização de mecanismos de **burla ao concurso público**, tais como provimento de **cargos de natureza efetiva como se comissionados fossem**.



52. Nesse sentido, é importante registrar que a situação apresentada é agravada com a presença de candidatos aprovados em Concurso Público para tais funções, considerando o resultado do último concurso publicado e homologado pelo Decreto nº 7.997/2016 e Editais nºs 01, 02, 06 e 07/2016.

53. Isso que dizer que, mesmo com os servidores já nomeados e empossados, ainda **existem candidatos classificados, habilitados e aptos a ser admitidos** para os cargos de Médico; Odontólogo e Técnico de Enfermagem, a exemplo: **a)** Médico Clínico Geral, sem considerar as demais especialidades: 7 aprovados e 42 classificados; **b)** Odontólogos: 04 aprovados e 139 classificados; **c)** Técnico de Enfermagem: 24 aprovados e 265 classificados.

54. Não obstante a alegação do gestor quanto à convocação e nomeação de candidatos aprovados em concurso público, **é fato incontroverso a existência de diversos cargos comissionados para atividades permanentes e finalísticas da área da saúde⁷, providos por servidores não efetivos.**

55. No que tange aos **convênios** celebrados entre o município de Rondonópolis e o Consórcio Regional de Saúde Sul de Mato Grosso – CORESS/MT (Convênios nº 02/2017 e 06/2017, Doc nº 202484/2018), tais instrumentos foram celebrados com o objetivo de contratação de profissionais na área da saúde, como se infere a seguir:

Convênio	Objeto	Serviços ref. cargos do PCCV	Valor
02/2017	Contratação de profissionais de nível superior na área de saúde e plantões médicos, a fim de promover a manutenção ininterrupta do fornecimento de serviços essenciais de saúde do Município de Rondonópolis	Enfermeiro, profissional de nível superior (exceto médico e enfermeiro), farmacêutico e médico psiquiatra	4.803.871,20
06/2017	Contratação de Serviços Profissionais de Nível Superior, e de nível Médio de Apoio Administrativo, na forma de plantões, visando manter de modo ininterrupto os Serviços Essenciais de Saúde, para Atendimento da População do Município de Rondonópolis-MT, conforme anexo I	Enfermeiros, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Psicólogo, Biólogo, Biomédico/Bioquímico/Farmacêutico, Técnico de Análises Clínicas, Técnico de Enfermagem, Técnico de Imobilização Ortopédica, Técnico de Radiologia, Médicos Psiquiatras	53.064.593,17
TOTAL			57.868.464,37

Fonte: Termos de Convênio nº 02/2017 e 06/2017 (doc. digital nº 202484/2018).

Imagem extraída do Relatório Técnico de Defesa (Doc digital nº 204627/2018, fl. 27)

56. Percebe-se, a partir da análise do objeto dos convênios, que há visível terceirização de mão de obra, tendo em vista abranger atividades

⁷ Conforme dados da folha de pagamento (Docs digitais nºs 131759/18, fls. 02/1489 e 131776/18, fls. 13/2683.



permanentes e finalísticas, as quais devem ser providas por meio de concurso público.

57. Com relação ao tema, outro não é o entendimento do TCE/MT, a seguir:

Resolução(s) de Consulta nº 14/2013 (DOE 09/07/2013)

1) A Administração Pública poderá celebrar contratos de terceirização lícita, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias, instrumentais, secundárias ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade;

b) as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria extintos ou em extinção (...) (destacamos)

58. Além disso, é importante ressaltar que os **valores relativos à terceirização de serviços para atividades finalísticas devem compor o total da despesa com pessoal** para efeito do limite máximo de gasto com pessoal estabelecido na LRF. Veja-se:

Pessoal. Terceirização de serviços médicos. Substituição de servidores. plantões. inclusão no limite de despesas com pessoal.

Os gastos decorrentes da contratação de prestação de serviços médicos terceirizados, com a finalidade de se substituir servidores públicos efetivos ou empregados públicos, mesmo que a forma de execução do contrato se dê por plantões, amoldam-se ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, devem ser computados para efeito de observância ao limite de despesas com pessoal e classificados orçamentariamente como “Outras Despesas de Pessoal” e não como “Outros Serviços de Terceiros”.

(Contas Anuais de Governo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Parecer Prévio nº 39/2017- TP. Julgado em 03/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/10/2017. Processo nº 8.448-4/2016).
(negrito no original)

59. Desse modo, denota-se a necessidade de se proceder à efetivação dos candidatos aprovados em concurso público que não foram



nomeados e empossados, a fim de garantir o cumprimento do disposto no Art. 37 da Constituição Federal.

60. Além disso, considerando a ilegalidade contida nas leis citadas nas quais foi suscitado incidente de inconstitucionalidade, é necessário que se **determine** à atual gestão da Prefeitura de Rondonópolis, com fulcro no art. 22, § 2º da LO/TCE-MT, a **atualização** da legislação municipal relativa ao **PCCS dos servidores do Executivo Municipal**, fazendo constar **cargos efetivos** para atividades de natureza permanente.

61. É oportuno, ainda, que se expeça **determinação** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Rondonópolis que **abstenha-se de realizar contratação de pessoal tanto a título precário quanto por meio de convênios**, tendo em vista a existência de candidatos aprovados ou classificados em concurso público.

62. No que concerne à situação dos **Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias**, cabem algumas ponderações.

63. Em que pese a Lei nº 11.350/2006 não tenha sido objeto de arguição de inconstitucionalidade, o foi a Lei nº 13.026/2014, que criou o Quadro em Extinção de Combate às Endemias.

64. Na ADI 5.554 questiona-se a constitucionalidade dos arts. 3º, §§ 1º , 2º , 3º e 5º, 4º, parágrafo único, 5º, *caput* e parágrafo único e 6º da Lei 13.026/2014. Vejamos o que dispõem os aludidos dispositivos:

Art. 3º Fica criado o Quadro em Extinção de Combate às Endemias e autorizada a transformação dos empregos ativos criados pelo art. 15 da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, no cargo de Agente de Combate às Endemias, a ser regido pela Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

§ 1º O Quadro em Extinção de Combate às Endemias será composto exclusivamente pelo **cargo de Agente de Combate às Endemias**, de nível auxiliar, **sendo vinculado ao Quadro de Pessoal do Ministério da Saúde**.

§ 2º **A transformação dos empregos em cargos públicos de que trata o caput deste artigo, com o conseqüente ingresso no Quadro em Extinção de Combate às Endemias, dar-se-á automaticamente,**



salvo por opção irrevogável, a ser formalizada no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de entrada em vigor desta Lei, na forma do Termo de Opção constante do Anexo I.

§ 3º Os empregados que formalizarem a opção referida no § 2º deste artigo permanecerão no Quadro Suplementar de Combate às Endemias, de que trata o art. 11 da Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, vinculados à Fundação Nacional de Saúde - FUNASA e regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

§ 4º A estrutura remuneratória do cargo público de Agente de Combate às Endemias passa a ser a constante dos Anexos II e III, observada a correlação estabelecida na forma do Anexo IV.

§ 5º **A transformação de que trata o caput não ensejará a alteração de nível de escolaridade do cargo, independentemente do grau de escolaridade apresentado no momento da transformação.**

Art. 4º Fica garantida a irredutibilidade de vencimentos aos servidores enquadrados no Quadro em Extinção de Combate às Endemias.

Parágrafo único. Na hipótese de redução decorrente da aplicação desta Lei, a diferença será paga a título de Vantagem Pessoal Nominalmente Identificada - VPNI, a ser absorvida por ocasião do desenvolvimento no cargo, da reestruturação de tabela remuneratória, concessão de reajustes, adicionais, gratificações ou vantagem de qualquer natureza, conforme o caso.

Art. 5º **O ingresso no cargo de Agente de Combate às Endemias ocorrerá no primeiro dia subsequente ao término do prazo de opção de que trata o § 2º do art. 3º desta Lei.**

Parágrafo único. O enquadramento inicial no cargo observará a tabela de correlação prevista no Anexo IV.

Art. 6º O enquadramento no Quadro em Extinção de Combate às Endemias não se configura como demissão, nos termos da legislação trabalhista, não ensejando o pagamento de multa rescisória ou verbas indenizatórias referentes ao contrato de trabalho, ressalvadas as férias, vencidas e proporcionais, e a gratificação natalina. (destacamos)

65. A ADI em questão ainda pende de análise meritória, contudo, já encontra-se lançado o Parecer nº 305309/2016-AsJConst/SAJ/PGR⁸, da lavra do então Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. REGIME JURÍDICO CELETISTA. TRANSFORMAÇÃO DE EMPREGOS EM CARGOS PÚBLICOS. LEI FEDERAL 13.026/2014. AGENTE DE COMBATE A ENDEMIAS. TRANSPOSIÇÃO DE REGIME JURÍDICO SEM NOVO PROCESSO SELETIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO.

⁸ Parecer disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310951870&ext=.pdf>>.



1. Ofende o princípio da obrigatoriedade do concurso público o provimento derivado de cargos públicos mediante transformação de emprego público em cargo público

2. São inconstitucionais transposição de regime jurídico e submissão dos detentores de emprego a regimes distintos, mediante transposição de emprego para cargo público, sem aprovação em novo processo seletivo público para o novo regime.

3. Parecer pela ratificação da petição inicial e por procedência do pedido.

1. Relatório

(...)

2. Mérito

(...)

Antes da edição da EC 51/2006, os gestores locais do Sistema Único de Saúde (SUS) costumavam contratar ditos servidores por meio de contratos temporários por excepcional interesse público, consoante previsão do art. 37, IX, da CR. Tais contratações, não raro, tinham sua natureza jurídica desnaturada em razão de prorrogações sucessivas.

Conforme ressalta a petição inicial, no intuito de obstar tais práticas, o art. 198, § 4º, da CR, na redação da EC 51/2006, determinou admissão dos agentes comunitários e de combate a endemias somente mediante processo seletivo público. **A Lei 11.350, de 5 de outubro de 2006, regulamentou a emenda, criou 5.365 empregos públicos de agente de combate a endemias e submeteu-os à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), o chamado regime “celetista”.**

A Lei 11.350/2006, ao submeter esses trabalhadores à CLT, apenas esclareceu o regime habitualmente adotado, **salvo se estados e municípios já os tivessem admitido sob forma diversa, em princípio o regime jurídico estatutário.**

(...)

Ocorre que a Lei 13.026/2014, ora impugnada, excedeu o comando da emenda, **ao transformar os empregos criados pela Lei 11.350/2006 em cargos de agente de combate a endemias, a serem regidos por regime estatutário** (da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990). **Isso caracteriza provimento derivado de cargos públicos, o que a Constituição não admite, conforme demonstra a petição inicial de forma detalhada.**

A partir da Constituição de 1988, concurso público é obrigatório para provimento tanto de cargos quanto de empregos públicos, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal, seja na órbita civil ou na militar, com as exceções admitidas na própria Constituição, consoante o art. 37, II. **A EC 51/2006 criou exceção ao princípio da exigibilidade de concurso público, ao admitir “processo seletivo público” como forma anômala de investidura em emprego público celetista na administração direta.**

Interpretação sistemática do art. 37, II, com o art. 198, §§ 4º e 5º, da CR, **evidencia que o constituinte reformador, caso pretendesse dar aos agentes de combate a endemias a mesma condição jurídica dos ocupantes de cargo público, lhes teria exigido**



submeter-se a concurso público, não a “processo seletivo público”, mais célere e simplificado.

Em certas situações, os graves problemas na saúde pública brasileira exigem ações rápidas que não poderiam aguardar o trâmite demorado de um concurso público. Daí o motivo de haver facilitado a contratação desses trabalhadores por meio simplificado. Como se disse, a Lei 11.350/2006, ao regulamentar a EC 51/2006, previu a criação do emprego público de agente de combate a endemias, cuja **contratação deve ser precedida de processo seletivo público e regida pela CLT**. Dada a natureza jurídica distinta entre empregos e cargos públicos, não poderia a Lei 13.026/2014 transformar esses empregos em cargos públicos, ainda que com idênticas atribuições.

Empregos e cargos públicos correspondem a regimes jurídicos distintos, em diversos aspectos relevantes. Os primeiros regulam-se pela Consolidação das Leis do Trabalho e submetem-se ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Os segundos são estatutários, isto é, a relação jurídica decorre diretamente da lei, não de contrato, e subordinam-se ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). Embora empregados públicos sejam contratados a título permanente e não possam ser demitidos de forma arbitrária, não adquirem estabilidade, conferida aos ocupantes de cargos públicos (art. 41 da CR).

Alega a Presidência da República em suas informações que “[...] é constitucional a contratação de agendistas comunitários de saúde e agentes de combates às endemias pelo vínculo estatutário, desde que autorizado por lei [...]”, não está a ser considerado o respeito à lei maior, que é a Constituição da República. No mesmo sentido se manifestou a Advocacia-Geral da União. Contudo, **é indubitável que a Constituição confere aos ocupantes de cargos públicos tratamento distinto daquele conferido aos empregados públicos e lei que autorize a contratação de forma distinta da prevista na CR é inconstitucional.**

Submeter, em situação emergencial e caráter excepcional, candidatos a emprego público não pode ser considerada condição apta a configurar “submissão anterior a prévio processo seletivo público, uma vez que o ingresso em emprego público também exige a prévia aprovação em concurso público”, como alega a Presidência da República (peça eletrônica 19) para justificar a legitimidade da transposição sem concurso público. Isso não gera constitucionalidade do ato impugnado, uma vez que tais cargos haveriam sido excepcionados à regra do concurso público pela EC 51/2006.

Permitir enquadramento em cargos públicos, sob regime estatutário, de pessoas em emprego público, submetidas ao regime celetista, é manobra inconstitucional, não exceção admitida constitucionalmente.

O Supremo Tribunal Federal tem admitido, somente em casos estritos, não ofender o princípio da obrigatoriedade de concurso público, acolhido no art. 37, II, da CR, reorganização de carreiras promovida pela administração, quando mantida correspondência entre as atribuições dos cargos.



No caso da Lei 13.026/2014, embora o emprego anterior tenha as mesmas atribuições do cargo que o sucedeu, essa transformação, dada a modificação radical de regime, exigiria nova investidura mediante concurso público. Se, em regra, é vedado provimento derivado de cargo para cargo, com muito mais razão o é de emprego para cargo.

Nem mesmo o art. 19 do ADCT, como norma primária, transformou antigos empregados públicos em ocupantes de cargos, apenas os tornou estáveis no serviço público, desde que em exercício há, pelo menos, cinco anos continuados na data da promulgação da Constituição de 1988.

Realizar certame público assegura observância de princípios e garantias constitucionais, como os princípios da isonomia, do devido processo legal, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência. Por meio dele, a administração pública possibilita que todos os interessados concorram em igualdade de condições às vagas previstas no edital e sejam selecionados de maneira impessoal, com a finalidade de eliminar favoritismos, perseguições e outros interesses ilegítimos. Procedimento administrativo de concurso público tende a permitir seleção fundamentada em mérito.

O Supremo Tribunal Federal possui posicionamento consolidado por inconstitucionalidade dessa modalidade derivada de investidura em cargo público.

Em suma, o art. 3º da Lei 13.026/2014, ao transformar os ocupantes de empregos públicos de agente de combate a endemias em ocupantes de cargos públicos, efetuou provimento derivado e contrariou o art. 37, II, da Constituição da República.

Desta forma, os §§ 1º, 2º, 3º e 5º do mesmo art. 3º e os arts. 5º, parágrafo único, e 6º da lei dispõem sobre o nível de escolaridade dos cargos transformados, estabelecem prazo de opção, em caso de preferirem permanecer no regime anterior, e ingresso no cargo, entre outras regras que instrumentalizam a inconstitucionalidade veiculada no art. 3º, caput. Por consequência, devem ser declaradas inconstitucionais por arrastamento.

O art. 3º, § 4º, e o art. 4º, parágrafo único, da mesma lei, na parte em que se referem a “cargo”, merecem interpretação conforme a Constituição, pois, como dito, os agentes de combate a endemias ocupam empregos públicos, não cargos.

Por fim, o art. 6º da lei, ao determinar que o enquadramento no cargo de agente de combate a endemias não configura demissão nem enseja pagamento de multa rescisória e outras verbas decorrentes de contrato de trabalho, também padece de inconstitucionalidade por decorrência e ainda ofende o art. 7º, I, da Constituição, que protege os trabalhadores contra despedida arbitrária.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Procurador-Geral da República ratifica a petição inicial e opina por procedência do pedido. (grifos nossos)



66. Nota-se que o posicionamento da Procuradoria-Geral da República é no sentido de que os Agentes de Combate às Endemias são empregados públicos que, embora possuam vínculo de permanência com a Administração Pública, devem ser regidos pela CLT e estar vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

67. Consta, ainda, do aludido parecer que a exceção ao regime celetista, ou seja, o regime estatutário, só pode ser adotado para os ACEs nos Estados e Municípios nos quais já havia essa vinculação anteriormente à edição da Lei nº 11.350/2006, cuja publicação ocorreu em 05 de outubro de 2006.

68. Necessário registrar, que este Ministério Público de Contas comunga do mesmo entendimento da Procuradoria-Geral da República, sendo certo que os ACS e ACE não ostentam condição de efetivos, visto que não são submetidos a concurso público, mas sim processo seletivo público, de forma que o regime celetista é o que melhor abrange a natureza *suís generis* desses profissionais.

69. Contudo, deve-se analisar a legislação do ente público a fim de determinar o regime ao qual estão submetidos aqueles profissionais, uma vez que a Lei nº 11.350/2006 excepcionou aos Estados e Municípios a possibilidade de fixação de outro regime que não o celetista.

70. No caso do Município de Rondonópolis, os cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias tiveram as seguintes disposições, além das contratações por tempo determinado (Lei nº 3.153/1999):

• Lei 1766/1990: transformou o cargo efetivo de Fiscal Sanitária em **Agente de Saúde** – regime estatutário;

• Lei 2.194/1994: transformou o cargo efetivo de Agente de Saúde nos cargos de **Fiscal Sanitário e Agente de Saúde** – regime estatutário;



• **Lei 3.214/2000**: cria o cargo comissionado de Agente Comunitário de Saúde – regime estatutário;

• **Lei 3.247/2000**: manteve a previsão do cargo efetivo de Agente de Saúde, excepcionando a possibilidade de contratação por Teste Seletivo, no caso de comprovada necessidade temporária de excepcional interesse público Municipal – regime estatutário;

• **Lei 3.302/2000**: mantém o cargo comissionado de Agente Comunitário de Saúde – regime estatutário;

• **Lei 3.460/2001**: manteve a previsão do cargo efetivo de Agente de Saúde (ainda em vigor) – regime estatutário;

• **Lei 3.694/2002**: aumenta o quantitativo do cargo comissionado de Agente Comunitário de Saúde – regime estatutário;

• **Lei 4.524/2005**: aumenta o quantitativo do cargo comissionado de Agente Comunitário de Saúde (norma em vigor) – regime estatutário;

• **Lei 5.372/2008**: aumenta o quantitativo do cargo comissionado de Agente Comunitário de Saúde – regime estatutário;

• **Emenda à Lei Orgânica 41/2009**: resguarda a condição de efetivo aos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias com processo de certificação – regime a ser definido pelo Poder Executivo;

• **Lei Complementar 199/2014**: cria os cargos efetivos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate a Endemias – regime estatutário;

• **Lei Complementar 224/2016**: cria os cargos efetivos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate a Endemias, no âmbito da Secretaria de Saúde de Rondonópolis – regime estatutário;



• **Lei Complementar 249/2017**: aumenta o número de cargos efetivos de **Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate a Endemias**, no âmbito da Secretaria de Saúde de Rondonópolis – regime **estatutário**;

• **Lei Complementar 266/2018**: cria a **função pública de Agente de Combate a Endemias**, no âmbito da Secretaria de Saúde de Rondonópolis – regime **administrativo**;

• **Lei Complementar 283/2019**: cria a função pública de **Agente Comunitário de Saúde**, no âmbito da Secretaria de Saúde de Rondonópolis – regime **administrativo**;

71. Nota-se que, à exceção das Leis Complementares nº 266/2018 e 283/2019, os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias sempre tiveram a denominação de cargo e a vinculação ao regime estatutário.

72. Nessa senda, é de se considerar que o município de Rondonópolis tinha previsão de vinculação ao regime estatutário dos ACS e ACE, **anteriormente à edição da Lei nº 11.350/2006**, de forma que deve ser mantida tal disposição, sob pena de violação da Lei nº 11.350/2006.

73. Todavia, sobreleva destacar que a previsão do **provimento efetivo dos cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias sem a submissão a concurso público** viola de morte o art. 37, II da Constituição Federal.

74. Nesse sentido, trago à baila artigo do Ministério da Saúde⁹, atinente à contratação dos Agentes Comunitários de Saúde:

O Agente Comunitário de Saúde (ACS) é um profissional *sui generis*. Oriundo da comunidade, como alude a sua denominação, deve exercer uma liderança entre os seus pares, apresentando um

⁹ Modalidade de Contratação de Agentes Comunitários de Saúde – Um pacto tripartite. Disponível em <http://bvsmms.saude.gov.br/bvsm/publicacoes/contratacao_agentes.pdf>. Acesso em 22/07/2019.



perfil distinto do servidor público clássico. Na seleção de um servidor público comum, procura-se, a princípio, a pessoa mais qualificada tecnicamente para o exercício daquele mister. Aqui, não necessariamente. São fundamentais os aspectos de solidariedade e liderança, a necessidade de residir na própria comunidade e o conhecimento da realidade social que o cerca. Os ensinamentos técnicos virão depois, mediante os cursos ministrados pelo Poder Público. Assim, em primeiro lugar, busca-se, para o ACS, um perfil mais social do que burocrático ou técnico.

Essa distinção é fundamental neste trabalho. Na verdade, esse traço identificador dessa categoria é o pilar das eventuais dificuldades que se encontram para se construir o modelo jurídico de sua contratação. **Se assim não fosse, não haveria qualquer dúvida de que os ACSs deveriam ser submetidos aos mesmos comandos e regras próprios dos demais servidores públicos, em regime estatutário ou celetista, mediante prévia aprovação em concurso público, e vinculados às características desses regimes, inclusive estabilidade e regime disciplinar específico.**

Todavia, a diferenciação não permite essa solução simplista.

(negritamos)

75. Assim, considerando o histórico legislativo de Rondonópolis e a natureza *suis generis* dos profissionais ACS e ACE, entende-se que a forma que melhor se adéqua ao ordenamento jurídico vigente é denominação por cargo, de natureza não efetiva (característica privativa dos servidores admitidos por concurso público).

76. Ressalta-se, ainda, que, como já tratado no incidente de inconstitucionalidade e no início deste tópico, é **absolutamente inconstitucional a previsão do provimento comissionado dos cargos de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate a Endemias**, sendo que a vinculação ao regime estatutário se refere única e exclusivamente aos servidores admitidos por meio de processo seletivo devidamente certificado, sendo que **todos aqueles que não se preencham os requisitos da EC 51/2006 devem ser imediatamente desligados.**

77. A situação funcional dos ACS ou ACE, admitidos anterior e posteriormente à vigência da EC 51/2006, teve seu tratamento apresentado pela Resolução de Consulta nº 19/2013 do TCE/MT, exaustivamente discutida e sedimentada no âmbito do Tribunal de Contas.



78. Apresenta-se a normativa do TCE/MT sobre a questão:

Resolução(s) de Consulta nº 19/2003 (DOE 30/09/2013)

1)Regime jurídico de trabalho.

1.1) Os agentes comunitários de saúde e os agentes de combate às endemias podem estar vinculados à Administração Pública pelo regime estatutário, pelo regime celetista ou de forma temporária pelo regime administrativo especial (contratação temporária por excepcional interesse público).

1.2) O vínculo pelo regime celetista somente é possível se o emprego público tiver sido criado antes da decisão liminar na ADI 2135-4 do STF (14-8-2007), que revigorou o regime jurídico único estatutário na Administração Pública. Após essa data, só é possível a criação de cargos públicos com vínculo estatutário.

1.3) Caso o município ainda não tenha criado as carreiras de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias, deve fazê-lo por meio de lei de iniciativa do Poder Executivo que estabeleça a quantidade de cargos, a estrutura remuneratória, o vínculo estatutário, as atribuições, os direitos, as obrigações, além dos requisitos para exercício do cargo previstos na Lei nº 11.350/2006. (...)

3)Admissão em caráter permanente. Processo seletivo público.

3.1)A admissão em caráter permanente de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias deve ser precedida de processo seletivo público de provas ou de provas e títulos, promovido de acordo com a natureza e a complexidade de suas atribuições e requisitos específicos para o exercício das atividades, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, artigo 198, § 4º, c/c a Lei nº 11.350/2006, artigo 9º), independentemente do regime jurídico adotado, se celetista (emprego público) ou estatutário (cargo público).

4)Admissão em caráter temporário. Processo seletivo simplificado.

4.1)As contratações temporárias de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias são autorizadas para o caso de combate a surtos endêmicos, nos termos do artigo 16 da Lei nº 11.350/2006, e para substituição temporária de agentes do quadro permanente, decorrentes, por exemplo, de licenças e afastamentos legais.

4.2)Em todo caso, a contratação temporária de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias deve observar os requisitos constitucionais e egais, bem como aqueles previstos nas decisões normativas do Tribunal de Contas, dentre eles: **a)** a previsão legal das hipóteses de contratação temporária; **b)** a realização de processo seletivo simplificado; **c)**a contratação por tempo determinado; **d)**a necessidade temporária; e, **e)**a presença de excepcional interesse público. (negrito no original)



79. Ademais disso, como bem pontuou o Secex¹⁰:

(...) meios e formas de tratamento para as contratações, sob todos os aspectos analisados pela Resolução de Consulta, permitem concluir pela possibilidade de aplicação de Concurso para os vínculos definitivos e os regimes diferenciados, precários, pelo processo seletivo público ou simplificado, para provimento temporário dos cargos.

80. Por oportuno, cabe destacar que o TCE/MT determinou aos municípios a regularização da situação dos ACS e ACE com vínculos precários, até o dia 31.12.2016, por meio de processo seletivo e com a devida edição de lei correspondente, o que não ocorreu.

81. Desta feita, é imperioso que se realize a devida regularização dos Agentes Comunitários de Saúde e Agente de Combate às Endemias, em conformidade com a Resolução de Consulta TCE/MT nº 19/2013.

82. Pelo exposto, é patente a infração aos princípios constitucionais do artigo 36 da CF, consubstanciada no provimento e manutenção irregular de cargos em comissão, comprometendo a gestão de recursos humanos na forma de contratação com o poder público.

83. Por conseguinte, em sintonia com a Secex e considerando a infração à norma constitucional, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela permanência do apontamento, **com aplicação de multa ao Sr. José Carlos Junqueira de Araújo**, nos termos do que dispõe o art. 286, inciso II do RI/TCE-MT e art. 2º, II da Resolução Normativa nº 17/2016.

84. É necessária, ainda, expedição de **determinações** à atual gestão do Poder Executivo Municipal de Rondonópolis, nos termos do art. 22, § 2º, da LO/TCE-MT, para que:

a) regularize a situação dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, em cumprimento à Resolução Normativa

¹⁰ Relatório Técnico de Defesa, fl. 30 (Doc digital nº 242697/2018)



TCE/MT nº 29/2015 e em conformidade com o disposto na Resolução de Consulta TCE/MT nº 19/2013, **no prazo de máximo de 60 (sessenta) dias**, a fim de denominá-los pelo termo “cargo”, com vinculação ao regime estatutário, devendo desligar os servidores que não se preencham os requisitos da EC 51/2006;

b) abstenha-se de realizar contratação de pessoal a título precário, bem como por meio de convênio ou outro instrumento similar, para atividades de caráter permanente, sobretudo para cargos com candidatos aprovados ou classificados em concurso, por ferir o artigo 37, II, da Constituição Federal;

c) atualize a legislação municipal que trata dos Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos servidores da Prefeitura de Rondonópolis, fazendo constar cargos efetivos para atividades de natureza permanente, **no prazo de máximo de 60 (sessenta) dias**;

d) promova, **imediatamente**, a nomeação de candidatos aprovados ou classificados no Concurso Público de 2016 para os cargos de natureza permanente, em cumprimento ao disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal.

85. Necessário, ainda, encaminhar cópia dos autos à SECEX Saúde para apuração de possíveis irregularidades na formalização e execução de Convênios firmados entre o Consórcio Regional de Saúde Sul de Mato Grosso – CORESS e a Prefeitura Municipal de Rondonópolis.

86. Por fim, que o cumprimento das referidas determinações seja objeto de **processo de monitoramento**, consoante dispõe o art. 148, § 6º do RI/TCE-MT.

2.3 Achado de Auditoria nº 2



Achado nº 2 – Existência de 02 dois regimes jurídicos para os servidores públicos municipais, contrariando o art. 39 *caput* da Constituição Federal (art. 39 *caput* CF). KB 99.

(...)

KB_99. Pessoal_Grave_99. Irregularidade referente a Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa no 17/2010 – TCE-MT. (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 32 – negrito no original)

87. Em relação à presente irregularidade, a Secex asseverou que o achado não foi decorrente da investigação da Questão de Auditoria inicial formulada na fase de planejamento, mas, em função da relevância, materialidade e risco, mereceu a atenção da equipe de auditoria.

88. No caso, a equipe de auditoria apontou a existência de servidores em Regime Jurídico Estatutário e Regime Jurídico da Consolidação das Leis Trabalhistas - CLT, em desacordo com o Art. 39 *caput* CF que estabelece o Regime Jurídico Único para a Administração Pública.

89. Conforme tabela elaborada pela Secex (Doc. nº 131778/2018, fls. 98 a 100), têm-se a relação de servidores mantidos sob o regime da CLT, estáveis, conforme segue:

CELETISTAS ESTÁVEIS				
Matricula	Nome	CPF	Data Adm.sistema	Data Adm.Correta
18074	ZEILE SOUZA CAMPOS ROSA	31825893187	01/03/1983	
27863	JOAO CELESTINO OLIVEIRA RIBEIRO	26591340149	25/11/1981	
29505	EDIO GOMES DA SILVA	45946728172	05/03/1987	08/04/1983
30767	EDSON APARECIDO DA COSTA	45946710125	01/07/1987	10/04/1983
19089	ELIZABETE COELHO	28422244187	10/05/1983	
9164	VITOR LUIZ GONCALVES	10976370182	08/03/1977	
17450	CRISTINO JOSE DA SILVA	30399661115	30/03/1982	
19801	EDVALDO FRANCISCO MARQUES	34552421115	24/08/1983	
18988	GERCINO FERREIRA DOS SANTOS	31801315191	16/05/1983	
15334	WASHINGTON RIBEIRO	35359510110	24/09/1980	
4820	GILDASIO FERREIRA DE SOUSA	13802135172	06/01/1974	
17400	DAVID DE OLIVEIRA CAMPOS	27465462134	03/05/1982	
18678	JOAO MACIEL NETO	30393019187	11/04/1983	
19941	JOSE EDILSON GONCALVES	31832687104	01/08/1983	
22683	GILBERTO APARECIDO SILVEIRA	39628132172	22/02/1985	01/03/1983
18848	FRANCISCA ALVES BEZERRA	20809409100	02/05/1983	



90. Além disso, considerando os registros de admissão anteriores a 05.10.1988 e posteriores a 05.10.1983, **não alcançados pela estabilidade provisória do art. 19 do ADCT**, tem-se os seguintes servidores:

SERVIDORES CLT NAO ESTAVEL

Matricula	Nome	CPF	Data Adm.
28045	MARIA CELESTE PORTELA DE	14158680182	05/01/1987
33731	VALDETH DA SILVA PEREIRA	06387640172	01/03/1988
34258	WALTER SIRILO DE REZENDE	39624048134	01/07/1988
20303	MEIGA APARECIDA GROTO	25532227187	05/01/1984
26506	APARECIDO DIVINO DE SOUZA	37803794149	01/08/1986
24724	ITAMI RODRIGUES DE SOUZA	38787121115	01/03/1986
20672	JERONIMO FRANCISCO LEITE	24074519100	26/03/1984
24716	JOSE DE FATIMA PIMENTEL DE	22964185115	01/03/1986
28894	MARIA DO CARMO DA SILVA	46879498191	16/02/1987
32980	MARIONILDO MARZOCHI ANTONIO	45216258191	15/02/1988
36072	CARLOS ALBERTO MOREIRA DOS	28827341153	18/04/1989
18112	GILBERT BATISTA SOARES	57189641149	26/06/1987
21709	JOSE LOPES COSTA	20522541100	23/09/1984
23205	LIDIO BERNADINO DOS SANTOS	30409462187	01/06/1985
26352	LOURIVALDO JOSE MATIAS DE	38470268104	30/07/1986
21040	ROSINHA GUILHERME DE SOUZA	35347309172	02/05/1984
21369	MARIA APARECIDA BRAGA	37810502115	09/07/1984
32670	MARIA AUXILIADORA CAVALCANTE	38787571153	01/02/1988
28878	MARIA REGINA DA SILVA SOUZA	46882022100	16/02/1987
22381	MARIA TEREZA PIMENTEL ALVES	39628574191	01/02/1988
30503	MARIA VILMA VILTO DA SILVA	35217065168	22/05/1987
24414	PEDRO ANGELO DE SOUZA	31468179187	01/01/1986
19950	CELIA HELENA SANTIAGO SANTOS	37809016172	10/10/1983
31410	CELIA REGINA FALCAO GIMAIEL	04601388805	12/08/1987
33790	IRAIDES MACHADO DA SILVA	46039953187	28/03/1988
24155	MARTHA MARIA PEREIRA	20521383153	01/10/1985

29122	SANDRA ELISA TURCATO	45945799149	09/02/1987
21954	ADALGISA CABRAL DE MENEZES	42448034168	02/05/1985
26433	CLAUDIO CORREA DA SILVA	22930191104	01/08/1986
38164	JURACY CAVALCANTE CARDOSO	31803989149	01/07/1989
31917	LEONIDAS PEREIRA MIRANDA	42438721120	10/09/1987
20257	MARLENE ANDRADE DA SILVA	38471868172	03/01/1984
29955	NELSON MENDES TORRES	10635637120	10/04/1987
120626	VALDIR JOSE DA SILVA	52213668191	29/09/1986
24058	EUCLIDES DA SILVA SOUZA	35356413149	23/09/1985
21830	GLEIDA MARIA MORAES DE PAULA	14191490168	30/11/1984
24872	NADIR FERREIRA RODRIGUES	37819887168	06/04/1986
25518	MANOEL TADEU DE BRITO	14167379104	14/06/1986
22764	SONIA APARECIDA DA SILVA	34553487187	01/04/1985
30694	ALMIR SANTOS BITENCOURT	10332170187	06/07/1987
26581	CELINA DA SILVA	45219877100	04/08/1986
21172	MARISTELA ALVES DE SOUZA	31810780187	01/05/1984
21237	MARIA EUNICE VIEIRA NEVES	20490933149	31/05/1984

Doc. n º 131778/2018, fls. 98 a 100.

91. Destacou que, para efeitos de aquisição da estabilidade provisória de que trata o art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, seria imperioso que os servidores públicos civis estivessem vinculados ao serviço público há pelo menos 05 (cinco) anos continuados, ou seja, desde 05.10.1983.



92. Assim, verificou-se um grande número de servidores admitidos após a data de 05.10.1983, situação que não lhes garante a estabilidade prevista no artigo 19 do ADCT/CF/1988.

93. Por fim, a equipe de auditoria entendeu cabíveis as medidas saneadoras e providências quanto:

A definição dos servidores para apenas um vínculo ao Regime Jurídico Único Estatutário (Art. 39, caput CF);

Da comprovação do regular provimento dos cargos pela aprovação em concurso público dos servidores considerados estáveis (Art. 37 II CF);

Da “efetividade” dos servidores públicos, independentemente da estabilidade provisória, pela aprovação em concurso (Art. 19 ADCT);

Comprovação de realização dos Concursos Públicos, a partir de 1990, que contemplaram os cargos e servidores abrangidos pela estabilidade excepcional do art. 19 ADCT. (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 51)

94. Em resposta do apontamento, o **Sr. José Carlos Junqueira de Araújo** apresentou argumentações de defesa, a seguir expostas.

95. No que se refere à argumentação da equipe de auditoria quanto à inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.132/2007 em reprivatizar o regime jurídico celetista, o gestor argumentou que a lei em comento foi editada e promulgada no ano de 2007, encontra-se em plena vigência e só poderá ter seus efeitos desconsiderados se for submetida ao crivo do judiciário.

96. Aduziu que não há como imputar a responsabilidade a si por situações fundadas em texto de lei de época em que não lhe competia a função. Nesse sentido, foi apresentada jurisprudência do TJ/SP.

97. O gestor colacionou jurisprudência quanto à competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar demandas de servidores que ingressaram nos quadros da Administração Pública sem concurso público antes



da Constituição de 1988. Também citou a jurisprudência da Justiça do Trabalho (TRT/TST) quanto a questões trabalhistas de empregados públicos que ingressaram antes da Constituição de 1988.

98. Alegou que não existe irregularidade pelo fato de haver servidor celetista sem estabilidade, já que a Constituição Federal de 1967 não exigia o concurso como única forma de ingresso no serviço público. Assim, eles não têm estabilidade, porém, estão legalmente contratados.

99. Com relação aos servidores Édio Gomes da Silva, Edson Aparecido da Costa e Gilberto Aparecido Silveira, o gestor informou que foram estabilizados dentro da legalidade, visto que a Constituição Federal permitia a contratação de celetistas sem concurso público, bem como a CLT permitia a contratação de menores nesta modalidade. Nesse contexto, citou os artigos 402 e 403 da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT.

100. Acrescentou que a jurisprudência é contudente, excluindo da contagem do prazo da estabilidade apenas os servidores comissionados. Nesse sentido, destaca a regra transitória que criou a estabilidade excepcional para os servidores não concursados (art. 19, § 2º, do ADCT).

101. Diante disso, entendeu não existir irregularidade ou ilegalidade na existência de servidores em regime celetista no Quadro de Pessoal da Prefeitura Municipal de Rondonópolis.

102. Ao analisar as manifestações apresentadas, a equipe de auditoria destacou que o gestor anexou aos autos a Lei nº 5.132/2007 como único comprovante de suas alegações e, não obstante a promulgação em período anterior à sua gestão, em razão do princípio da continuidade do serviço público e da autotutela, lhe cabe a adoção de medidas para regularizar a situação apontada.



103. Quanto ao Regime Jurídico Único estabelecido no artigo 39 da Constituição Federal, esclareceu que o STF restabeleceu a obrigatoriedade ao Regime Jurídico Único e modulou os efeitos da decisão de forma *ex nunc* (Decisão liminar - ADI 2135-4). Portanto, esses servidores possuem somente o direito de permanência no serviço público, sem direito à incorporação na carreira, progressão funcional e outros benefícios privativos dos servidores efetivos.

104. A Secex entendeu fundamental a comprovação do cumprimento dos requisitos necessários à aquisição da estabilidade extraordinária, visto que os servidores não estáveis podem ser exonerados e também para que não se configure o provimento derivado e inconstitucional de cargos, sem a prévia aprovação em concurso público.

105. Ao final, a Secex opinou pelas seguintes propostas de encaminhamento:

- determinar à atual gestão que:

a) adote medidas necessárias à regularização do vínculo extraordinário dos servidores estáveis nos termos do art. 19 do ADCT ao Regime Jurídico Único, observadas as diferenças no que concerne ao regime previdenciário e outros direitos que não são garantidos a esses servidores diante da ausência de estabilidade;

b) verifique o cumprimento dos requisitos para aquisição da estabilidade extraordinária pelos servidores do município, de forma a afastar qualquer dúvida quanto à admissão desses servidores no serviço público, bem como para não configurar uma forma de provimento derivado, sem observância à regra constitucional do concurso público;

c) observe os dispositivos constitucionais do artigo 169, § 3º, no caso de descumprimento do limite de gasto com pessoal pelo município;

- encaminhar cópia dos autos à SECEX Atos de Pessoal para apuração de possíveis irregularidades relacionadas a estabilidade extraordinária e admissão de servidores pela Prefeitura Municipal de Rondonópolis antes Constituição Federal de 1988. (Relatório Técnico de Defesa nº 249627/2018, fls. 72/73)



106. **Passa-se à análise ministerial.**

107. Para fins de melhor dialética processual, este Ministério Público de Contas analisará os apontamentos individualmente.

2.3.1 Dos servidores celetistas estáveis (estabilizados pelo art. 19 do ADCT) e da situação funcional dos servidores Edson Aparecido da Costa, Gilberto Aparecido Silveira e Édio Gomes da Silva

108. Cuida-se aqui dos servidores que, embora não admitidos por concurso público, contavam com mais de 05 (cinco) anos continuados no serviço público à época da promulgação da Constituição Federal de 1988 (05.10.1988), fazendo jus à estabilização constitucional, nos termos do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Veja-se:

Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

§ 1º O tempo de serviço dos servidores referidos neste artigo será contado como título quando se submeterem a concurso para fins de efetivação, na forma da lei.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos ocupantes de cargos, funções e empregos de confiança ou em comissão, nem aos que a lei declare de livre exoneração, cujo tempo de serviço não será computado para os fins do caput deste artigo, exceto se se tratar de servidor.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica aos professores de nível superior, nos termos da lei. (negritamos)

109. A esses servidores fora conferida apenas e tão somente a garantia da permanência no cargo (estabilidade), mas não a efetividade, dado que essa característica é privativa dos servidores submetidos a concurso público.



110. Hely Lopes Meirelles teceu considerações sobre o tema, esclarecendo que:

Estabilidade é a garantia constitucional de permanência no serviço público outorgada ao servidor que, nomeado para o cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, tenha transposto o estágio probatório de três anos, após ser submetido a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade (CF, art. 41). (...) A efetividade, embora se refira ao servidor é apenas um atributo do cargo, concernente à sua forma de provimento, e, como tal, deve ser declarada no decreto de nomeação e no título respectivo (...). **Não há confundir efetividade com estabilidade, porque aquela é uma característica da nomeação e esta é um atributo pessoal do ocupante do cargo, adquirido após a satisfação de certas condições de seu exercício** (...) (Direito Administrativo Brasileiro, 29ª ed. Malheiros Editores, páginas 422/423) (destacamos)

111. No mesmo sentido, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Senão, vejamos:

SERVIDOR PÚBLICO – ESTABILIDADE – ARTIGO 19 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ALCANCE. **A norma do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias encerra simples estabilidade**, ficando afastada a transposição de servidores considerados cargos públicos integrados a carreiras distintas, pouco importando encontrarem-se prestando serviços em cargo e órgão diversos da Administração Pública. (ADI 351, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-150 DIVULG 04-08-2014 PUBLIC 05-08-2014) (negritamos)

112. Portanto, o servidor público que se encaixar nestes moldes constitucionais terá, a partir da promulgação da CF/88, estabilidade no serviço público, com as mesmas garantias pessoais descritas no art. 41 da Constituição Federal:

Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:
I - em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
II - mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;



III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

113. Dessa feita, esses servidores foram contemplados com a possibilidade da denominada estabilidade anômala, extraordinária, excepcional ou estabilizado constitucionalmente.

114. Especificamente em relação aos servidores Edson Aparecido da Costa, Gilberto Aparecido Silveira e Édio Gomes da Silva, a Secex consignou que a data de admissão desses servidores seria posterior à 05.10.1983:

O Sr. **Édio** Gomes da Silva* **admitido em 05.03.1987**, tinha APENAS 1 (um) ano e 7 (sete) meses de vínculo em 05.10.1988;

O Sr. **Edson** Aparecido da Costa*, **admitido em 01.07.1987**, tinha APENAS 1 (um) ano e 3 (três) meses e 04 (quatro) dias de vínculo em 05.10.1988;

O Sr. **Gilberto** Aparecido Silveira, **admitido em 22.02.1985**, tinha APENAS 3 (três) anos e 07 (sete) meses e 13 (treze) dias de vínculo em 05.10.1988; (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 45 – negrito nosso)

115. Os dados apresentados pela Secex coadunam com os lançados no Sistema Aplic, todavia, consta da tabela do Anexo único da Lei nº 5.132/2007 as seguintes informações:

	MATR.	SERVIDOR	VINCULO	ESTADO	ADMISSAO
			(...)		
	22 26441	EDSON APARECIDO DA COSTA	CLT-ESTAVEL	EXERCICIO	10/04/1983
			(...)		
	31 26352	GILBERTO APARECIDO SILVEIRA	CLT-ESTAVEL	EXERCICIO	01/03/1983
			(...)		
	33 26921	EDIO GOMES DA SILVA	CLT-ESTAVEL	EXERCICIO	08/04/1983

Imagens extraídas do anexo único da Lei Municipal nº 5.132/2007 – destaque nosso.



116. Nota-se que o ingresso dos servidores lançado na legislação municipal se deu em data anterior à 05.10.1983, de forma que, em estando correto, não haveria irregularidade na estabilização constitucional desses servidores, em decorrência da data de admissão.

117. Em suas alegações de defesa, o gestor se limitou a consignar que os servidores teriam sido admitidos como Guarda Mirim *office boy* – serviço social, sem, contudo, apresentar a documentação comprobatória necessária. Veja-se:

Com relação aos servidores ÉDIO GOMES DA SILVA, EDSON APARECIDO DA COSTA, GILBERTO APARECIDO SILVEIRA contratado inicialmente como Guarda Mirim (office boy - serviço social) Antes da data que efetivamente consta nos documentos que embasaram o relatório técnico **(tais alegações serão comprovadas oportunamente no ato da instrução do feito)**. (negrito no original)

118. Assim, considerando-se a dúvida instaurada e pautado no princípio da prudência, este Ministério Público de Contas entende imperiosa a determinação à atual gestão da Prefeitura de Rondonópolis, nos termos do art. 22, § 2º, da LO/TCE-MT, **para que forneça a este Tribunal, no prazo de 15 dias, a comprovação da admissão desses servidores em data anterior à 05.10.1983, sob pena do enquadramento desses servidores na categoria “não estável”**.

119. Ademais, tendo em vista que podem existir estabilizações constitucionais que a frontem as disposições do artigo 19 do ADCT, **necessária, ainda, a expedição de determinação à atual gestão do Poder Executivo Municipal de Rondonópolis para que verifique o cumprimento dos requisitos para aquisição da estabilidade extraordinária pelos servidores do município, de forma a afastar qualquer dúvida quanto à admissão desses servidores no serviço público, no prazo de 60 (sessenta) dias.**

120. De outro norte, com referência à tenra idade que ostentavam os servidores Edson, Gilberto e Édio quando da sua admissão, é necessário destacar



que não se exigia maioria para admissão em regime celetista no serviço público, não sendo lícito importar legislação atual para situações pretéritas.

121. Veja-se o que dispunha a CLT à época do ingresso daqueles servidores:

Art. 402 - Considera-se menor para os efeitos desta Consolidação o trabalhador de 12 (doze) a 18 (dezoito) anos. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

Art. 403 - Ao menor de 12 (doze) anos é proibido o trabalho. (Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

Parágrafo único - **O trabalho dos menores de 12 (doze) anos a 14 (quatorze) anos fica sujeito às seguintes condições**, além das estabelecidas neste Capítulo: Redação dada pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

a) garantia de frequência à escola que assegure sua formação ao menos em nível primário; (Incluído pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967)

b) serviços de natureza leve, que não sejam nocivos à sua saúde e ao seu desenvolvimento normal. Incluído pelo Decreto-lei nº 229, de 28.2.1967) (negritamos)

122. Dessa feita, era autorizado o trabalho do menor que contasse com doze anos completos, respeitadas as condições das alíneas “a” e “b”, quais sejam, frequência escolar e serviços leves, não nocivos à saúde.

123. Isso posto, o simples fato de os servidores contarem, à época da admissão, com 12 (doze) e 14 (quatorze) anos não implica irregularidade.

2.3.2 Dos servidores celetistas não estáveis e da situação funcional dos servidores Juliana Gomes Melo, Marionildo Marzochi Antonio e Fernando Francisco Nunes

124. De outro lado, tem-se os servidores que estavam contratados pela Administração antes da promulgação da Constituição de 1988, cuja admissão ocorreu em período posterior à 05.10.1983 e, assim, não fazem jus à estabilidade excepcional do art. 19 do ADCT, uma vez que não contavam com ao



menos 5 (cinco) anos ininterruptos no serviço público e no mesmo ente federado, na data de promulgação da Constituição Federal.

125. A Constituição Federal faz referência expressa ao **servidor não estável** no artigo 169, §3º, II, e no artigo 33 da Emenda Constitucional nº 19/1998, *in verbis*:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - **exoneração dos servidores não estáveis.**

EC nº 19/1998: Art. 33. Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do art. 169, §3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983. (grifo nosso)

126. Esses dispositivos constitucionais, que tratam de despesas com pessoal, servem para evidenciar não só a existência do servidor não estável, mas também a possibilidade de sua permanência nos quadros da Administração Pública, porém sem qualquer estabilidade, quer aquela conferida ao servidor concursado que cumpre o estágio probatório, nos termos do artigo 41 da Constituição Federal, quer a do servidor que, embora sem concurso, contava com mais de 5 anos ininterruptos na Administração Pública na data da promulgação da Constituição Federal, conforme artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

127. Vale dizer, não obstante a **possibilidade de o servidor não estável continuar exercendo o cargo** que ocupava à época da promulgação da Constituição Federal, **a Administração Pública, se quiser, pode exonerá-lo a**



qualquer momento, em razão de ele não ser albergado por qualquer tipo de estabilidade, como dito.

128. Aplica-se aqui o princípio do *tempus regit actum*, ou seja, sob a égide da Constituição Federal de 1.967 não havia determinação para que a admissão de pessoal na Administração Pública fosse realizada única e exclusivamente por concurso Público, mandamento esse que somente surgiu com a promulgação da CF de 1988.

129. Nesse sentido, é a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho e do Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região. Veja-se:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO DE REVISTA. CONTRATO DE TRABALHO. VALIDADE. CONTRATAÇÃO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988. A Autora foi admitida na FUSAME em 03/03/1986, período anterior à vigência da atual Carta Magna, sob a égide da Constituição de 1967, em que não havia exigência de concurso público para a contratação de empregados públicos (celetistas) - artigo 97, § 1º. Neste cenário, não há falar em nulidade contratual, na forma do artigo 37, II, da Constituição da República de 1988. A Autora não goza da estabilidade prevista no artigo 19 do ADCT, pois não exercia a função há pelo menos cinco anos continuados na data da promulgação da Constituição. Assim, diante do desfazimento do vínculo empregatício, que ocorreu por ato unilateral do empregador, resta à Reclamante o direito a receber as verbas rescisórias e as decorrentes da execução do contrato. Indemonstrada a satisfação dos requisitos de admissibilidade do artigo 896 da CLT. **Agravo de Instrumento não provido.** (TST-AIRR-49400-57.2008.5.15.009. Data de Julgamento: 26/3/2008, Rel. Min. Vantuil Abdala, 2ª Turma, Data de Publicação: DJ 18/4/2008)
(grifamos)

EMPREGADO PÚBLICO CONTRATADO ANTES DA PROMULGAÇÃO DA CF/88. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE CONTRATUAL. A Constituição Federal de 1967, modificada pela Emenda Constitucional de 1969, só exigia a formalidade do prévio concurso público para o provimento de cargo público e não para a admissão em emprego público (art. 97, § 1º, da CF/67). **Se a admissão da empregada pública ocorreu em 01.08.87, não há que se falar em violação ao artigo 37, II da Carta Magna de 1988, visto que esta ainda não vigorava.** Assim sendo, devidos os depósitos do FGTS de todo o período de vigência do contrato, acrescido da multa de 40% e 13º salários integrais e proporcionais, eis que decorrentes da demissão sem justa causa. Recurso provido para se



dar pela validade do contrato. (TRT 23 – RO 00662.2008.004.23.00-5, Publicado no DJE/TRT 23ªR nº 0670, de 24/03/2009) (grifou-se)

EMPREGADO PÚBLICO CONTRATADO ANTES DA PROMULGAÇÃO DA CF/88. INEXISTÊNCIA DE NULIDADE CONTRATUAL. A Constituição Federal de 1967, modificada pela Emenda Constitucional de 1969, só exigia a formalidade do prévio concurso público para o provimento de cargo e não para a admissão em emprego público (art. 97, § 1º, da CF/67). **Se a admissão ocorreu em 03.10.1988, não há que se falar em violação ao artigo 37, II e § 2º, da Carta Magna de 1988, visto que esta ainda não vigorava.** Da mesma forma, não há nulidade a partir da lei instituidora do regime jurídico dos servidores públicos municipais, eis que o contrato validamente firmado antes da Constituição Federal de 1988 continuou a vigorar pelo regime pela CLT, inexistindo qualquer alteração do regime. **SALÁRIO FAMÍLIA.** É do reclamante a prova de que apresentou os documentos necessários para habilitação da verba salário família, requerendo-a. Não há prova nos autos de tal requerimento, pelo que resta indeferidas as parcelas pretendidas. Recurso provido no particular. (TRT 23 – RO 00027.2006.061.23.00-0, Publicado no DJE/TRT 23ªR nº 68, de 22/08/2006-3ª f) (grifamos)

130. O Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE), respondendo a consulta, esclarece no Acórdão nº 469/2014¹¹ que não há a obrigatoriedade de exonerar o servidor não estável nos seguintes termos:

3. MÉRITO

Em sua exordial, o Presidente da Câmara Municipal de Itambé – PE solicita os seguintes esclarecimentos:

a) possibilidade do ocupante de emprego público não agraciado pela estabilidade do art. 19 do ADCT (Constituição Federal), continuar vinculado a administração direta exercendo o seu mister, ou este deveria ser imediatamente desligado das funções.

(...)

Ressalta-se, que existem duas categorias de servidores estáveis, quais sejam, aqueles que possuem apenas função (art. 19, do ADCT/88) e aqueles que tanto possuem cargo, quanto função (art. 41, da CRFB/88). Logo, os beneficiários do art. 19 do ADCT figuram nos quadros de pessoal da Administração Pública como servidores estáveis, desprovidos de cargo, detentores apenas de função, sendo a relação profissional havida de natureza celetista.

Observa-se, que existem servidores que não se enquadraram no art. 19 do ADCT, sendo desprovidos de estabilidade. Assim, eles podem ser exonerados, uma vez que não possuem estabilidade. Entretanto, tal exoneração não é necessariamente obrigatória.

¹¹ Disponível em: <http://www2.tce.pe.gov.br/internet.old/index.php/component/content/article/391-jurisprudencia/agente-publico/servidores-publicos/estabilidade-e-efetivacao-de-servidor-que-ingressou-no-servico-sublico-sem-concurso/1791-estabilidade-e-efetivacao-de-servidor-que-ingressou-no-servico-publico-sem-concurso>



(...)

Assim, existe a possibilidade do ocupante de emprego público não agraciado pela estabilidade do art. 19 do ADCT (Constituição Federal), continuar vinculado à administração direta exercendo sua função; entretanto, como **não há estabilidade a Administração poderá exonerar o servidor**, se assim quiser (...). (grifos do original)

131. Inclusive, o artigo 243, §7º, da Lei nº 8.112/1990, que trata do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, expressamente estabelece a possibilidade de manutenção do vínculo dos servidores não estáveis, resguardando, contudo, a possibilidade de exonerá-los, mediante indenização:

Art. 243. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.

§1º Os empregos ocupados pelos servidores incluídos no regime instituído por esta Lei ficam transformados em cargos, na data de sua publicação.

§ 2º As funções de confiança exercidas por pessoas não integrantes de tabela permanente do órgão ou entidade onde têm exercício ficam transformadas em cargos em comissão, e mantidas enquanto não for implantado o plano de cargos dos órgãos ou entidades na forma da lei.

§3º As Funções de Assessoramento Superior - FAS, exercidas por servidor integrante de quadro ou tabela de pessoal, ficam extintas na data da vigência desta Lei.

§ 4º (VETADO).

§ 5º O regime jurídico desta Lei é extensivo aos serventuários da Justiça, remunerados com recursos da União, no que couber.

§ 6º Os empregos dos servidores estrangeiros com estabilidade no serviço público, enquanto não adquirirem a nacionalidade brasileira, passarão a integrar tabela em extinção, do respectivo órgão ou entidade, sem prejuízo dos direitos inerentes aos planos de carreira aos quais se encontrem vinculados os empregos.

§ 7º Os servidores públicos de que trata o caput deste artigo, não amparados pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, poderão, no interesse da Administração e conforme critérios estabelecidos em regulamento, ser exonerados mediante indenização de um mês de remuneração por ano de efetivo exercício no serviço público federal.



§ 8º Para fins de incidência do imposto de renda na fonte e na declaração de rendimentos, serão considerados como indenizações isentas os pagamentos efetuados a título de indenização prevista no parágrafo anterior. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§9º Os cargos vagos em decorrência da aplicação do disposto no § 7º poderão ser extintos pelo Poder Executivo quando considerados desnecessários. (grifo nosso).

132. Os servidores não abrangidos pelo artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitória (ADCT), a que faz referência o artigo 243, §7º, da Lei nº 8.112/90, são justamente os que possuíam **menos de 5 anos continuados** no serviço público quando a Constituição Federal foi promulgada, quer dizer: **os servidores não estáveis, consoante artigo 33 da Emenda Constitucional nº 19/1998 acima reproduzido.**

133. O **Ministério Público de Contas** não ignora os embates e divergências sobre a situação jurídica dos servidores não estáveis, inclusive há anos tramita no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 2.968/DF¹², impugnando o artigo 243 da Lei nº 8.112/1990.

134. Nada obstante, até o presente momento, não há posicionamento sobre a constitucionalidade do artigo 243 da Lei nº 8.112/1990, impondo ao aplicador da lei, como os Tribunais de Contas, por força do princípio da presunção da constitucionalidade das normas¹³, a sua observância.

135. Desse modo, recai no âmbito da discricionariedade do Administrador ponderar sobre a exoneração ou manutenção desses servidores nos seus quadros funcionais.

¹² A Adin nº 2968 foi proposta pelo Procurador Geral da República (PGR) em **15/08/2003** e está pendente de julgamento, nem houve concessão de cautelar, bem como será julgada em conjunto com a Adin nº 3.842, que trata da homologação pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), através do Resp. 1.135.162/MG, do acordo firmado entre o Estado de Minas Gerais, a União e o INSS.

¹³ Segundo Walber de Moura Agra, "pelo princípio da presunção de constitucionalidade das normas jurídicas, **são elas consideradas constitucionais até que sejam declaradas inconstitucionais, levando estabilidade e segurança às relações disciplinadas**". AGRA, Walber de Moura, *In Curso de Direito Constitucional*, Editora Fórum, 2018, ed. 9ª, pg 670.



136. No caso específico da Prefeitura de Rondonópolis, a **Lei nº 1752/1990**, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores de Rondonópolis, estabeleceu, **em sua redação original**, o quanto segue:

Art. 211 O serviço de pessoal dos órgãos e entidades referidos no artigo anterior informará aos servidores admitidos pelo regime da consolidação das leis do trabalho (CLT) sobre as vantagens do regime instituído por esta lei.

§ 1º Os Servidores de que trata este artigo, quando tiverem sido admitidos por concurso, e desde que optem pelo regime estatutário previsto nesta Lei, terão seus empregos transformados em cargos e serão imediatamente efetivados.

§ 2º A opção prevista no artigo anterior dar-se-á no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data da publicação desta Lei.

§ 3º Os Servidores estáveis e não concursados que optarem pelo regime instituído por esta Lei serão enquadrados em quadro de extinção até que sejam aprovados em concurso público para fins de efetivação.

§ 4º **Os Servidores não estáveis e não concursados terão seus empregos extintos, instantânea ou gradativamente, na medida em que o interesse público exigir, e serão imediatamente exonerados**

§ 5º O concurso público previsto no Parágrafo 3º deste Artigo será realizado no prazo máximo de até 6 (seis) meses a contar da data da publicação desta Lei.

§ 6º **Aos Servidores que tiverem seus contratos de trabalho extintos na forma prevista no Parágrafo 4º deste Artigo serão assegurados, quando da exoneração, todos os direitos previstos na legislação pertinente.**

§ 7º **Resolvido o contrato de trabalho com a transferência do Servidor do regime CLT para o estatutário**, em decorrência desta Lei, assiste-lhe o direito de movimentar a conta vinculada do FGTS, na forma estabelecida pelas normas federais.

Art. 212 **Os Servidores não estáveis e não concursados poderão se submeter ao concurso público previsto no Parágrafo 5º do Artigo anterior, aplicando-se-lhes o disposto no Parágrafo 2º do mesmo, observando o interstício exigido para fins de estabilidade.**

(destacamos)

137. Denota-se que o legislador oportunizou à Administração Pública a escolha quanto à extinção imediata ou gradativa dos seus empregados celetistas, não sendo taxativo em determinar a imediata rescisão dos contratos de trabalho.

138. Passados quatro anos, fora editada a Lei nº 2.216/1994, que alterou a redação dos parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 211 da Lei nº 1.752/1990 e,



ainda, revogou os parágrafos 4º, 5º e 6º, mantendo, contudo, inalterado o artigo 212, que continua em vigor até os dias atuais:

Lei nº 1.752/1990 – Redação dada pela Lei nº 2.216/1994

Art. 211 (...)

§ 1º Fica assegurado aos **Servidores Públicos Municipais admitidos anteriormente a 05/10/1988**, em regime celetista, **não estáveis**, o direito de optar pelo regime estatutário municipal, instituído por esta Lei.

§ 2º A opção prevista no Artigo anterior só poderá ser feita pelos servidores que atualmente entram-se prestando serviços à municipalidade, e poderá ser feita em caráter retroativo a 17/08/90, sem contudo geral qualquer direito patrimonial adicional aos que já houver percebido o Servidor.

§ 3º Os **Servidores celetistas não estáveis** que optarem pelo regime estatutário somente adquirirão estabilidade após aprovação em concurso público, ficando-lhe contudo, garantido o direito, em caso de despedida sem justa causa, de receber indenização equivalente a 1 (um) vencimento por cada ano de trabalho prestado, admitida a proporcionalidade ao número de meses, bem como acréscimo de 40% (quarenta por cento) sobre o valor da indenização.

§ 4º (Revogado pela Lei nº 2216/1994)

§ 5º (Revogado pela Lei nº 2216/1994)

§ 6º (Revogado pela Lei nº 2216/1994)

§ 7º Resolvido o contrato de trabalho com a transferência do Servidor do regime CLT para o estatutário, em decorrência desta Lei, assiste-lhe o direito de movimentar a conta vinculada do FGTS, na forma estabelecida pelas normas federais. (grifamos)

139. Posteriormente, foi editada a Lei nº 5.132/2007, que estabeleceu o regime celetista aos servidores estabilizados constitucionalmente e aos não estáveis, bem assim, revogou todos os parágrafos do artigo 211 da Lei nº 1.752/1990.

140. Nota-se que, desde a redação original da Lei nº 1.752/1990, o Município de Rondonópolis reconhece a existência dos servidores não estáveis nos seus quadros e optou, reiteradamente, pela manutenção do vínculo desses.

141. Vale lembrar que está a se falar em servidores com quase 30 (trinta) anos de serviço ao município, de modo que, eventual **supressão salarial**



tem o condão de acarretar grave impacto financeiro, sem contar a dificuldade em se conseguir outro labor, considerando as idades atuais dos servidores.

142. Isso posto, este órgão ministerial se manifesta pela discricionariedade do Administrador de Rondonópolis na decisão pela rescisão ou manutenção desses servidores nos seus quadros funcionais, desde que observe os dispositivos constitucionais do artigo 169, § 3º, no caso de descumprimento do limite de gasto com pessoal pelo município.

143. Nada obstante, necessário consignar que a medida que os servidores não estáveis forem se desligando da Administração Pública de Rondonópolis, seja por exoneração, seja por aposentação, **o provimento das vagas decorrentes do referido desligamento deve ser realizado por concurso público.**

144. De outra parte, no que concerne à situação funcional dos servidores Juliana Gomes Melo, Marionildo Marzochi Antonio e Fernando Francisco Nunes, a Secex consignou que esses estão listados na folha de pagamento como CLT, sem a indicação na relação de não estável, bem assim que a data de admissão desses servidores seria posterior à 05.10.1983:

A Srª. **Juliana** Gomes Melo, **admitida em 09.02.1987**, tinha APENAS 1 (um) ano e 07 (sete) meses e 26 (vinte e seis) dias de vínculo em 05.10.1988;

O Sr. **Marionildo** Marzochi Antônio **admitido em 15.02.1988**, tinha APENAS 07 (sete) meses e 20 (vinte) dias de vínculo em 05.10.1988; e

O Sr. **Fernando** Francisco Nunes **admitido em 10.06.1986**, tinha APENAS 2 (dois) anos e 03 (três) meses e 25 (vinte e cinco) dias de vínculo em 05.10.1988, contagem considerada o ano civil. (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 45) (negrito nosso)

145. Os referidos servidores constam listados na tabela do Anexo único da Lei nº 5.132/2007 com o vínculo “CLT”, sendo que existe naquela norma a denominação “CLT – estável”:



MATR.	SERVIDOR	VINCULO	ESTADO	ADMISSAO
		(...)		
74	21059 FERNANDO FRANCISCO NUNES	CLT	EXERCICIO	10/06/1986
		(...)		
98	16934 JULIANA GOMES MELO	CLT	EXERCICIO	09/02/1987
		(...)		
102	11207 MARIONILDO MARZOCHI ANTONIO	CLT	EXERCICIO	15/02/1988

Imagens extraídas do anexo único da Lei Municipal nº 5.132/2007 – destaque nosso.

146. Nota-se que a data de admissão dos servidores foi posterior ao marco temporal de 05.10.1983, assim, **devem ser enquadrados como servidores não estáveis**, uma vez que admitidos em data posterior à promulgação da Constituição Federal.

147. Com relação à idade do Sr. Marionildo quando da sua admissão (15 anos), aplica-se o mesmo entendimento do item 2.3.1 deste parecer, qual seja, pela inexistência de irregularidade, ante a aplicação do princípio *tempus regit actum*.

148. Por fim, considerando que o vínculo funcional dos servidores em referência não está bem delineado na folha de pagamento, necessária a expedição de determinação à atual gestão da Prefeitura de Rondonópolis, nos termos do art. 22, § 2º, da LO/TCE-MT, para que inclua os servidores Juliana Gomes Melo, Marionildo Marzochi Antonio e Fernando Francisco Nunes na categoria dos “não estáveis”.

2.3.3 Da adoção do regime celetista para os servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e para os servidores não estáveis



149. No que pertine ao regime jurídico desses servidores, importa trazer novamente aos autos o histórico legislativo do Município de Rondonópolis:

Lei nº 1.752/1990 – Redação original

Art. 1º O **Regime Jurídico Único** dos Servidores Públicos do Município de Rondonópolis, bem como das suas Autarquias e Fundações Públicas, é o **estatutário** Instituído por esta Lei.

(...)

Art. 211 (...)

§ 1º Os Servidores de que trata este artigo, quando tiverem sido admitidos por concurso, e desde que optem pelo regime estatutário previsto nesta Lei, terão seus empregos transformados em cargos e serão imediatamente efetivados.

§ 2º A opção prevista no artigo anterior dar-se-á no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data da publicação desta Lei.

§ 3º **Os Servidores estáveis e não concursados que optarem pelo regime** instituído por esta Lei serão enquadrados em quadro de extinção até que sejam aprovados em concurso público para fins de efetivação.

§ 4º **Os Servidores não estáveis e não concursados terão seus empregos extintos, instantânea ou gradativamente, na medida em que o interesse público exigir, e serão imediatamente exonerados**

§ 5º O concurso público previsto no Parágrafo 3º deste Artigo será realizado no prazo máximo de até 6 (seis) meses a contar da data da publicação desta Lei.

§ 6º Aos Servidores que tiverem seus contratos de trabalho extintos na forma prevista no Parágrafo 4º deste Artigo serão assegurados, quando da exoneração, todos os direitos previstos na legislação pertinente.

§ 7º **Resolvido o contrato de trabalho com a transferência do Servidor do regime CLT para o estatutário**, em decorrência desta Lei, assiste-lhe o direito de movimentar a conta vinculada do FGTS, na forma estabelecida pelas normas federais. (destacamos)

Lei nº 1.752/1990 – Redação dada pela Lei nº 2.216/1994

Art. 211 (...)

§ 1º Fica assegurado aos **Servidores Públicos Municipais admitidos anteriormente a 05/10/1988**, em regime celetista, **não estáveis**, o direito de optar pelo regime estatutário municipal, instituído por esta Lei.

§ 2º A opção prevista no Artigo anterior só poderá ser feita pelos servidores que atualmente entram-se prestando serviços à municipalidade, e poderá ser feita em caráter retroativo a 17/08/90, sem contudo geral qualquer direito patrimonial adicional aos que já houver percebido o Servidor.

§ 3º Os **Servidores celetistas não estáveis** que optarem pelo regime estatutário somente adquirirão estabilidade após aprovação em concurso público, ficando-lhe contudo, garantido o direito, em caso



de despedida sem justa causa, de receber indenização equivalente a 1 (um) vencimento por cada ano de trabalho prestado, admitida a proporcionalidade ao número de meses, bem como acréscimo de 40% (quarenta por cento) sobre o valor da indenização.

§ 4º (Revogado pela Lei nº 2216/1994)

§ 5º (Revogado pela Lei nº 2216/1994)

§ 6º (Revogado pela Lei nº 2216/1994)

§ 7º **Resolvido o contrato de trabalho com a transferência do Servidor do regime CLT para o estatutário**, em decorrência desta Lei, assiste-lhe o direito de movimentar a conta vinculada do FGTS, na forma estabelecida pelas normas federais. (grifamos)

Lei nº 5.132/2007

Art. 1º **Os servidores públicos municipais ativos, admitidos sem concurso público, contratados anteriormente à 05.10.88**, vinculam-se exclusivamente ao regime da **Consolidação das Leis do Trabalho**.

(...)

Art. 5º **Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário, em especial os §§ 1º a 3º e § 7º do art. 211 da Lei 1.752/90, alterados pela Lei 2.216, de 19.09.1994; arts. 94 e 95 da Lei 3.247, de 05.05.2000.**

(negritamos)

150. Nota-se da redação original da Lei nº 1.752/1990, que dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos do município de Rondonópolis, que fora ofertada aos servidores estabilizados constitucionalmente pelo art. 19 do ADCT a possibilidade de opção pelo regime estatutário.

151. Com o advento da Lei nº 2.216/1994, as disposições que tratavam desses servidores (19 do ADCT) foram substituídas pela possibilidade de opção pelo regime estatutário aos servidores admitidos antes de 05.10.1988, mas que não foram agraciados com a estabilização excepcional, os denominados não estáveis.

152. Mais adiante, editou-se a Lei nº 5.132/2007, que transferiu tanto os servidores estabilizados constitucionalmente (19 do ADCT), quanto os não estáveis, para o regime celetista.

153. É de se ressaltar que, respeitadas as diferenças entre os servidores estabilizados pelo art. 19 do ADCT e aqueles admitidos por concurso



público, ou seja, efetivos, não se pode, na conjuntura jurídica atual, subjugar servidores de um mesmo ente a regimes distintos.

154. É certo que a eficácia da redação conferida ao art. 39 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998¹⁴ (supressão da expressão “regime jurídico único”) encontra-se suspensa, em sede de cautelar expedida nos autos da ADI 2135.

155. Todavia, sobreleva destacar que o Supremo não se manifestou quanto ao mérito material da alteração, qual seja, a possibilidade ou não da adoção de mais de um regime pela Administração Pública, mas sim concedeu medida cautelar, dado que a aprovação da Emenda teve provável vício formal. Senão, vejamos:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PODER CONSTITUINTE REFORMADOR. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 19, DE 04.06.1998. ART. 39, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SERVIDORES PÚBLICOS. REGIME JURÍDICO ÚNICO. PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO, DURANTE A ATIVIDADE CONSTITUINTE DERIVADA, DA FIGURA DO CONTRATO DE EMPREGO PÚBLICO. INOVAÇÃO QUE NÃO OBTVEU A APROVAÇÃO DA MAIORIA DE TRÊS QUINTOS DOS MEMBROS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANDO DA APRECIÇÃO, EM PRIMEIRO TURNO, DO DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS) Nº 9. SUBSTITUIÇÃO, NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA LEVADA A SEGUNDO TURNO, DA REDAÇÃO ORIGINAL DO CAPUT DO ART. 39 PELO TEXTO INICIALMENTE PREVISTO PARA O PARÁGRAFO 2º DO MESMO DISPOSITIVO, NOS TERMOS DO SUBSTITUTIVO APROVADO. SUPRESSÃO, DO TEXTO CONSTITUCIONAL, DA EXPRESSA MENÇÃO AO SISTEMA DE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECONHECIMENTO, PELA MAIORIA DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DA PLAUSIBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE VÍCIO FORMAL POR OFENSA AO ART. 60, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RELEVÂNCIA JURÍDICA DAS DEMAIS ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL REJEITADA POR UNANIMIDADE. 1. A matéria votada em destaque na Câmara dos Deputados no DVS nº 9 não foi aprovada em primeiro turno, pois obteve apenas 298 votos e não os 308 necessários. Manteve-se, assim, o então vigente caput do art. 39, que tratava do regime jurídico único, incompatível com a figura do emprego público. 2. O deslocamento do texto do § 2º do art. 39,

¹⁴ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.



nos termos do substitutivo aprovado, para o caput desse mesmo dispositivo **representou, assim, uma tentativa de superar a não aprovação do DVS nº 9 e evitar a permanência do regime jurídico único previsto na redação original suprimida, circunstância que permitiu a implementação do contrato de emprego público ainda que à revelia da regra constitucional que exige o quorum de três quintos para aprovação de qualquer mudança constitucional.** 3. Pedido de medida cautelar deferido, dessa forma, quanto ao caput do art. 39 da Constituição Federal, **ressalvando-se, em decorrência dos efeitos ex nunc da decisão, a subsistência, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações eventualmente editadas durante a vigência do dispositivo ora suspenso.** 4. Ação direta julgada prejudicada quanto ao art. 26 da EC 19/98, pelo exaurimento do prazo estipulado para sua vigência. 5. Vícios formais e materiais dos demais dispositivos constitucionais impugnados, todos oriundos da EC 19/98, aparentemente inexistentes ante a constatação de que as mudanças de redação promovidas no curso do processo legislativo não alteraram substancialmente o sentido das proposições ao final aprovadas e de que **não há direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior.** 6. Pedido de medida cautelar parcialmente deferido. (ADI 2135 MC, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ELLEN GRACIE (ART.38,IV,b, do RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2007, DJe-041 DIVULG 06-03-2008 PUBLIC 07-03-2008 EMENT VOL-02310-01 PP-00081 RTJ VOL-00204-03 PP-01029)

156. Registra-se que o **Supremo, expressamente, salvaguardou a validade dos atos editados durante a vigência da redação conferida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, qual seja, de 04.06.1998 a 07.03.2008 (data da publicação da medida cautelar), até que seja realizado o julgamento da ADI, o que ainda não ocorreu.**

157. Nessa senda, considerando que a **Lei nº 5.132/2007 foi publicada em 26/04/2007, encontra-se abarcada pelo instituto da modulação dos efeitos constante do item 3 da Emenda Constitucional supra colacionada, não havendo falar em irregularidade.**

158. Assim, enquanto não realizado o julgamento definitivo da ADI 2135, podem ser mantidos os dois regimes jurídicos no Município de Rondonópolis (celetista e estatutário), dado que a norma instituidora do regime celetista, **Lei Municipal nº 5.132/2007, foi editada durante a vigência da redação**



do art. 39 pela Emenda Constitucional nº 19/1998, razão pela qual este Ministério Público de Contas, em dissonância com a Secex, se manifesta pelo afastamento dessa irregularidade.

2.4. Achado de Auditoria nº 03

Achado nº 3 – Manter servidor em desvio de função e em condição ilegal de cedência, contrapondo-se, frontalmente, art. 37 da Constituição Federal, Art. 76 da Lei Federal nº 4.320/1964, Art. 59 Lei Complementar nº 101/2000, Art. 5º Lei Municipal nº 59/2007, Art. 24, 25, 26, 30 Lei Municipal nº 9.555/2017, Art. 115 da Lei Municipal nº 1.752/1990, Art. 8º, 9º e Anexo I, II, III Lei Complementar nº 89/2010, Súmula nº 008/2015 TCE/MT e demais precedentes do TCE e STF. KB 06.

(...)

KB 06. Pessoal_grave_06. Servidor Público em desvio de função, contrariando os princípios da legalidade e impessoalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal). (Relatório Técnico nº 131843/2018, fls. 52 e 53 – negrito no original)

159. A presente irregularidade, decorrente da Questão de Auditoria nº 03¹⁵, teve como responsável o **Sr. José Carlos Junqueira de Araújo**, Prefeito.

160. Em relatório preliminar, a Secex constatou a ocorrência de irregularidades constatadas enumeradas em 2 tópicos (DESVIO DE FUNÇÃO/UCCI; CEDÊNCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS), adiante analisados separadamente.

161. **No que concerne ao apontado desvio de função na Unidade Central de Controle Interno**, de acordo com anexo I da Lei Complementar Municipal nº 89/2010, que alterou a Lei Complementar nº 59/2007, o **organograma da UCCI_Rondonópolis** estrutura-se da seguinte forma:

¹⁵ Questão de Auditoria nº 2 – Foi constatada a existência de servidores/empregados públicos em desvio de função?

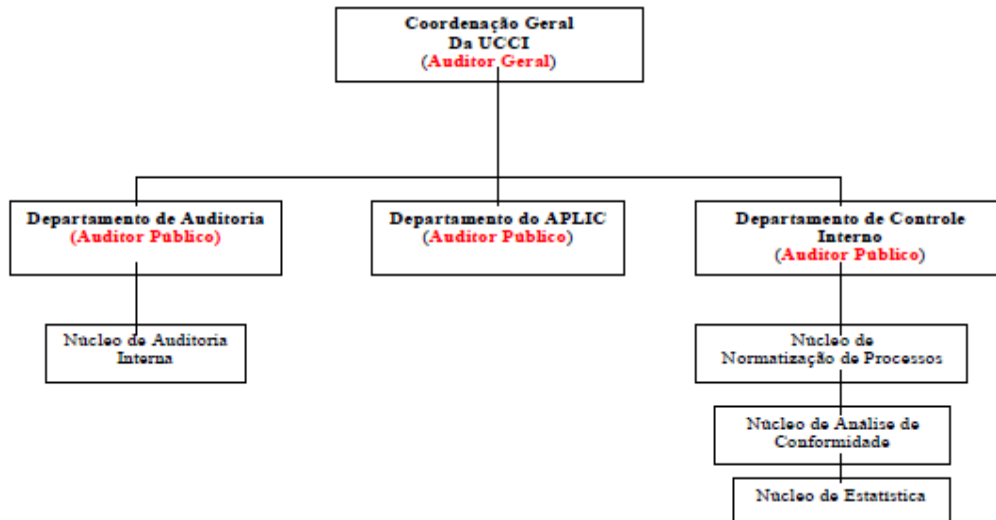


Imagem extraída do Relatório Técnico, fl. 58 (Doc. nº 131843/2018)

162. Nesse sentido, os provimentos dos cargos da Unidade Central de Controle Interno foram detalhados nos arts. 8º e 9º da Lei Complementar Municipal nº 89/2010, que alterou a LC 59/2007. Na lei, consignou-se que os ocupantes de cargos da UCCI relacionadas ao Controle Interno deverão possuir nível de escolaridade superior:

Art. 8º Os ocupantes de cargos da Unidade Central de Controle Interno, com atribuições de atividades relacionadas ao Controle Interno, **deverão possuir nível de escolaridade superior** e demonstrar conhecimento sobre matéria orçamentária, financeira e contábil, e respectiva legislação vigente, além de **dominar os conceitos relacionados ao controle interno e à atividade de auditoria.**

Art. 9º Fica criado no Quadro Permanente da Prefeitura Municipal, na forma dos Anexos I e II desta Lei, **cargos que compõem a Unidade Central de Controle Interno, cujas atribuições no Anexo III desta Lei.**

(...)

§3º Os cargos de Auditores Públicos deverão ser ocupados, preferencialmente, por servidores efetivos. (destacamos)



163. No que tange ao **Quadro de Cargos de Provimento da UCCI**, a Secex constatou que 07 (sete) servidores de nível médio ocupam cargos em comissão próprios de controlador interno, a saber:

SERVIDORES LOTADOS NA UNIDADE CENTRAL DE CONTROLE INTERNO – 2017

Nome	Situação Func.	Categoria Funcional	Função	Perfil	Função	Venciment o Base Janeiro 2018
Ademir Reis Trindade	Carreira/ Comissão	Instrumental	Técnico Instrumental	Assistente Administrativo	AUDITOR PÚBLICO	R\$ 7.621,71
Dailson Nunis	Carreira/ Efetivo	Professores da Educ Infantil/Fun	Docente da Educ Infantil/Fun	Docente da Educ Infantil/Fun	Docente Educ Infantil/Fun	R\$ 4.183,87
José Fabrício Roberto	Carreira/ Comissão	Instrumental	Técnico Instrumental	Assistente Administrativo	AUDITOR GERAL	R\$ 5.162,49
Josemar Ramiro e Silva	Carreira/ Efetivo	Instrumental	Técnico Instrumental	Assistente Administrativo		R\$ 7.187,75
Kesia Elaine Paula Costa de Almeida Marques	Carreira/ Comissão	Instrumental	Técnico Instrumental	Assistente Administrativo	Gerente de Análise de Conformidade	R\$ 5.638,86
Marcos Donizete Constantino	Licenciad/ afastado	Instrumental	Técnico Instrumental	Assistente Administrativo		R\$ 5.797,01
Tatiane da Fonseca Silva Rodrigues	Carreira/ Comissão	Instrumental	Técnico Instrumental	Assistente Administrativo	Gerente de Núcleo de Normat de Processos	R\$ 5.702,81
Angelo Silva de Oliveira	Carreira/ Estatutário	Instrumental	Analista Instrumental	Controlador Interno	Analista Instrumental	R\$ 3.263,59
Devanir de Miranda	Carreira/ Estatutário	Instrumental	Analista Instrumental	Controlador Interno	Analista Instrumental	R\$ 3.263,59
Epiônio Coelho Portela Junior	Carreira/ Estatutário	Instrumental	Analista Instrumental	Controlador Interno	Analista Instrumental	R\$ 3.263,59
Viviane Pinto da Silva	Carreira/ Estatutário	Instrumental	Analista Instrumental	Controlador Interno	Analista Instrumental	R\$ 3.263,59

Fonte: Ficha Financeira e funcional da UCCI – Rondonópolis.

Imagem extraída do Relatório Técnico de Defesa, fl. 83 – Doc. nº 249627/18

164. Segundo a Equipe de Auditoria, tal situação configura **desvio de função**, uma vez que deveriam ser ocupados por servidor efetivo, aprovado por meio de concurso público específico para o cargo de controlador ou auditor público interno, por assegurar o conhecimento e qualificação técnica adequados às atividades inerentes ao controle.

165. Assim, não seria admissível, a partir da data da posse de novos Controladores Internos (16/04/2017), a permanência de servidores de nível médio ocupando funções e atribuições dentro da UCCI inerentes ao cargo de concursado nível superior adstrito ao cargo de Controlador Interno.

166. No que se refere ao **vencimento base dos servidores da UCCI**, a Equipe de Auditoria constatou incompatibilidade e discrepância dos vencimentos



base entre os cargos dos servidores que compõem a UCCI da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, uma vez que o vencimento base dos novos Controladores Internos concursados é menor que o dos demais integrantes da UCCI pertencentes ao perfil de nível médio, conforme segue:

Vencimentos dos Servidores que compõem o quadro da UCCI – Rondonópolis:

Nome	Perfil	Função	Vencimento Base Janeiro 2018	Gratif. De Representação	Gratif. De Comis. Permanente	TOTAL *não inclui as demais Vantagens
Ademir Reis Trindade	Assistente Administrativo	AUDITOR PÚBLICO	R\$ 7.621,71	R\$ 2.398,82	R\$ 638,96	R\$ 10.659,49
Dailson Nunis	Docente da Educ Infantil/Fun	Docente Educ Infantil/Fun	R\$ 4.183,67	R\$ 1.840,81		R\$ 6.024,48
José Fabrício Roberto	Assistente Administrativo	AUDITOR GERAL	R\$ 5.162,49	R\$ 6.788,50		R\$ 11.950,99
Josemar Ramiro e Silva	Assistente Administrativo		R\$ 7.187,75	R\$		R\$ 7.187,75
Kesia Elaine Paula Costa de Almeida Marques	Assistente Administrativo	Ger. de Análise de Confor	R\$ 6.225,57	R\$ 1.175,32		R\$ 7.400,89
Marcos Donizete Constantino	Assistente Administrativo		R\$ 5.797,01			R\$ 5.797,01
Tatiane da Fonseca Silva Rodrigues	Assistente Administrativo	Ger. de Núcleo de Normat de Proc.	R\$ 5.702,61	R\$ 1.175,32		R\$ 6.877,93
Ângelo Silva de Oliveira	Controlador Interno	Analista Instrumental	R\$ 3.263,59			R\$ 3.263,59
Devanir de Miranda	Controlador Interno	Analista Instrumental	R\$ 3.263,59			R\$ 3.263,59
Epifânio Coelho Portela Junior	Controlador Interno	Analista Instrumental	R\$ 3.263,59			R\$ 3.263,59
Viviane Pinto da Silva	Controlador Interno	Analista Instrumental	R\$ 3.263,59			R\$ 3.263,59

Fonte: Ficha Funcional e Financeira UCCI- Rondonópolis.

Imagem extraída do Relatório Técnico de Defesa, fl. 88 – Doc. nº 249627/18

167. Assim, a Secex aduz que a remuneração base dos Controladores Internos é incompatível com os Vencimentos base dos demais componentes do quadro de servidores da UCCI.

168. Por fim, a Secex concluiu pela:

ilegalidade recorrente no Quadro de Pessoal da Unidade Central de Controle Interno-UCCI da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, por desvio de função (TÉCNICO INSTRUMENTAL-NÍVEL MÉDIO/ASSISTENTE ADMINISTRATIVO; DOCENTE DA EDUCAÇÃO INFANTIL OU ENSINO FUNDAMENTAL), lotado em cargo/perfil com atribuições, função e funcionamento de servidores concursados nível superior- específico de controlador interno; Incompatibilidade de remuneração dos novos controladores internos concursados em comparação ao vencimento base dos demais servidores com



cargos e perfis de controladores internos existentes tanto na esfera do poder executivo como do legislativo do município de Rondonópolis, em contrapartida a exigência constitucional, Lei Complementar nº 59/2007 e alterações, legislação consolidada do Supremo Tribunal Federal e TCE/MT. (Relatório Técnico nº 131843/2018, fls. 71/72)

169. No que se refere à **cedência ilegal de servidores**, conforme a Secex, foram identificados 68 servidores supostamente cedidos em situação irregular, tendo a equipe acolhido na íntegra o apontamento consignado no Parecer Técnico de Auditoria Interna nº 12/2017¹⁶ de Rondonópolis, o qual concluiu pelo frágil controle de cessão de servidores públicos municipais.

170. Assim, a equipe de auditoria concluiu:

Pelo exposto, constata-se a ilegalidade na concessão e manutenção do instituto de cedência no âmbito do poder municipal de Rondonópolis, por contrapor, frontalmente, requisitos e as regras consignados na legislação pertinente, com ausência de: procedimentos formais estabelecido, devida publicidade dos atos específicos, respectivos registros atualizados nas pastas funcionais e módulos informatizados, rotinas de acompanhamento e fiscalização do cumprimento dos critérios consignados na legislação que permitiu tal concessão, comprovação da efetividade dos cedidos por meio de atestado mensal na forma de relatório. (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 77)

171. O Sr. José Carlos Junqueira de Araújo apresentou defesa sobre os tópicos decorrentes do Achado de Auditoria, a seguir transcrita.

172. No que se refere aos servidores cedidos de forma irregular, o gestor alega que as cessões ocorreram antes da sua gestão.

173. No que tange à Unidade Central de Controle Interno – UCCI, esclarece que alguns servidores administrativos desempenham atribuições meramente burocráticas e o fato de estarem lotados em setores diversos não significa dizer que estão em situação de desvio de função.

¹⁶ Relatório Técnico de Defesa, fls. 97/99 (Documento digital nº 131843/18)



174. Ressalta que uma servidora administrativa está investida em cargo comissionado e que os demais servidores, cedidos em gestões anteriores e sem preencher as condições legais, estão sendo notificados a retornarem às lotações de origem, conforme apresentação de cópia de documentos anexas à defesa.

175. Ademais, destaca que todos os servidores que ocupam cargos comissionados na Unidade de Controle Interno são servidores efetivos, com formação superior em ciências contábeis ou direito e, à exceção do Controlador interno designado, todos com mais de 10 (dez) anos de serviço no município de Rondonópolis.

176. No que se refere aos cargos em comissão da Unidade Central de Controle Interno, criados pela Lei Complementar nº 089/2010, o gestor entende que estão em consonância com a Constituição Federal (art. 37, II) por serem de livre nomeação e exoneração.

177. No que se refere ao apontamento de ilegalidade quanto aos servidores de categoria funcional de nível médio ou fundamental desempenharem funções de nível superior, o gestor informa que os técnicos instrumentais não ocupantes de cargos comissionados realizam atividades conforme atribuições previstas no PCCV (Lei Municipal nº 226/2016) e que o docente está readaptado, conforme parecer jurídico nº 519/04 da Procuradoria do Município (doc. digital nº 164021/2018, fls. 186-187).

178. Quanto à afirmação da equipe de auditoria de que os cargos deveriam ser ocupados por auditores públicos, o gestor alega que o assunto foi superado diante das legislações vigentes e entendimento do TCE/MT e MPE.

179. No que se refere à necessidade de independência que o cargo requer para o desempenho satisfatório das atividades de controle interno, o gestor alega que não compete à equipe de auditoria do Tribunal de Contas medir o grau de conhecimento da área de controle interno dos servidores públicos



municipais, reafirmando que os servidores efetivos nomeados para esses cargos possuem qualificação e cumprem suas atribuições, conforme disposições legais.

180. No que tange à ilegalidade de emissão de parecer de Controle Interno sobre as Contas Anuais por servidor comissionado, o gestor entende não haver óbice, uma vez que o servidor Técnico Instrumental tem a formação e o perfil para o cargo de Auditor Geral, para o qual foi devidamente nomeado, conforme LC nº 059/2007.

181. O gestor cita o Anexo III da LC nº 059/2007, que trata das atribuições do Auditor Geral, dentre elas a de emitir o parecer conclusivo sobre as Contas Anuais do município. E, transcreve o disposto na Resolução de Consulta TCE/MT nº 33/2012, reforçando a atribuição do responsável pela UCI para relatar esses pareceres.

182. O gestor destaca que a comparação de salários dos auditores internos e dos técnicos deve levar em conta que a carreira de Controlador Interno possui menos de um ano e que os técnicos estão com mais de 10 anos de carreira, portanto, apresentam salários maiores.

183. Quanto à comparação entre salários dos Controladores Internos da Prefeitura e da Câmara, o gestor alega que, em a separação dos Poderes do Estado, os poderes Legislativo e Executivo são independentes e harmônicos, de forma a constituir o sistema de “freios e contrapesos”.

184. A equipe de auditoria, após análise das argumentações do gestor, quanto aos itens decorrentes da irregularidade, manteve todos os apontamentos.

185. Segundo a Secex, não obstante a apresentação de documentos de notificação dos servidores e Secretários Municipais (Doc nº 164021/2018, fls. 226 a 257), não ficou comprovada a regularização as cedências.



186. Alega que, após a alteração promovida pela LC nº 89/2010, a LC nº 059/2007 ficou com a redação a seguir:

Fica criado no Quadro Permanente da Prefeitura Municipal, na forma dos Anexos I e II desta Lei, cargos que compõem a Unidade Central de Controle Interno, cujas atribuições estão descritas no Anexo III desta Lei.

§ 1º Os cargos de Auditor Geral e de Gerente de Núcleo serão de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito Municipal.

§ 2º Os ocupantes dos cargos de Auditor Geral e Auditores Públicos deverão ter formação em nível superior nas áreas de Ciências Contábeis, Administração, Direito, Economia, Análise de Sistemas, Informática ou curso compatível com as funções desempenhadas, bem como demonstrar conhecimento sobre matéria orçamentária, financeira, contábil, legislação vigente e dominar conceitos relacionados ao controle interno e à atividade de auditoria.

§ 3º Os cargos de Auditores Públicos deverão ser ocupados, preferencialmente, por servidores efetivos.

§ 4º Os ocupantes dos cargos de Gerente de Núcleo deverão ter formação em nível superior ou experiência comprovada na área de atuação. (Destaque nosso)

187. A Secex ressaltou que a lei menciona que esses servidores devem ser preferencialmente do quadro efetivo, permitindo que o cargo seja exercido por pessoa não integrante da administração pública e sem prévia aprovação em concurso para o exercício de atividades relacionadas diretamente ao controle interno e não à função de confiança, típicas dos cargos comissionados.

188. O Ministério Público de Contas concorda parcialmente com os entendimentos apresentados pela Secex.

189. No que se refere aos cargos da Unidade Central de Controle Interno - UCCI da Prefeitura de Rondonópolis, é preciso salientar que a Lei Complementar nº 059/2007, ao estruturar o Controle Interno, estabeleceu originalmente o seguinte:

Art. 9º. Deverá ser criado no Quadro Permanente da Prefeitura Municipal, na forma do Anexo I desta Lei, cargos serem ocupados por servidores que possuam graduação em Ciências Contábeis, em quantidade suficiente para o exercício das atribuições a ele inerentes.



Parágrafo único. Até o provimento destes cargos, mediante concurso público, os recursos humanos necessários às tarefas de competência da Unidade Central de Controle Interno, serão recrutados do quadro efetivo de pessoal da Prefeitura Municipal, desde que preencham as qualificações para o exercício da função.

190. O dispositivo em questão encontrava-se em conformidade com o entendimento do TCE/MT (Resolução de Consulta TCE/MT nº 24/2008), por se tratar de situação transitória para o provimento dos cargos por servidores efetivos e com qualificação para o desempenho da função, somente até a admissão de Controladores Internos por meio de concurso público.

191. No entanto, com a alteração promovida pela Lei Complementar nº 89/2010, o dispositivo ficou com a seguinte redação:

Fica criado no Quadro Permanente da Prefeitura Municipal, na forma dos Anexos I e II desta Lei, cargos que compõem a Unidade Central de Controle Interno, cujas atribuições estão descritas no Anexo III desta Lei.

§ 1º Os cargos de Auditor Geral e de Gerente de Núcleo serão de provimento em comissão, de livre nomeação e exoneração pelo Prefeito Municipal.

§ 2º Os ocupantes dos cargos de Auditor Geral e Auditores Públicos deverão ter formação em nível superior nas áreas de Ciências Contábeis, Administração, Direito, Economia, Análise de Sistemas, Informática ou curso compatível com as funções desempenhadas, bem como demonstrar conhecimento sobre matéria orçamentária, financeira, contábil, legislação vigente e dominar conceitos relacionados ao controle interno e à atividade de auditoria.

§ 3º Os cargos de Auditores Públicos deverão ser ocupados, preferencialmente, por servidores efetivos.

§ 4º Os ocupantes dos cargos de Gerente de Núcleo deverão ter formação em nível superior ou experiência comprovada na área de atuação. (Destaque nosso)

192. A LC nº 89/2010 também alterou os Anexos da Lei Complementar nº 059/2007, porém não apresenta o Quadro de Cargos Efetivos, tampouco as atribuições dos cargos de Gerência (Doc nº 164021/2018, fls. 159 a 168).

193. No Anexo II da LC nº 59/2007, verifica-se a existência de 01 vaga de Auditor Geral, 3 vagas de Auditor Público e 4 vagas para Gerente e, conforme



o disposto no artigo 9º da LC nº 059/2007, todos os cargos são de livre nomeação e exoneração, podendo ser ocupados até por pessoas não integrantes dos quadros efetivos da Administração Municipal.

194. Conforme Anexo III da LC Nº 059/2007 (Doc nº 249627/18 fls. 109/11) que destaca as **atribuições do cargo de Auditor Público**, verifica-se que **são atividades intrínsecas da área de fiscalização**, tais como: o acompanhamento do cumprimento dos limites constitucionais; da LRF e demais instrumentos legais; o acompanhamento orçamentário avaliando o cumprimento de programas, objetivos e metas; a verificação da legalidade dos atos de gestão, inclusive de processos licitatórios. Dentre as atribuições também há previsão de emissão de relatórios e pareceres.

195. Assim, é irrazoável a lei mencionar que esses servidores devem ser preferencialmente do quadro efetivo, de modo a permitir uma situação de exercício de atividades íntimas ao Controle Interno por pessoa não integrante da Administração Municipal.

196. A respeito do provimento dos cargos de controlador interno, o TCE/MT consolidou o entendimento no sentido de que o cargo deve ser preenchido **por servidor aprovado por meio de concurso público específico para a carreira de controle interno** por meio da Súmula TCE/MT nº 008/2015.

SÚMULA Nº 08: O cargo de controlador interno deve ser preenchido por servidor efetivo, aprovado por meio de concurso público destinado à carreira específica do controle interno.

197. Por oportuno, têm-se a seguir outros julgados do TCE/MT:

Pessoal. Admissão. Controlador interno. Servidor efetivo investido em cargo comissionado.

É irregular a nomeação de servidor efetivo em cargo comissionado para exercer as atribuições de controlador interno, tendo em vista que tais atribuições não possuem natureza de direção, chefia ou assessoramento, não se enquadrando no disposto no inciso V do artigo 37 da Constituição Federal, devendo ser exercidas por



servidor efetivo aprovado mediante concurso público para a carreira específica do controle interno.

(Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo. Acórdão nº 1.081/2014-TP. Julgado em 27/05/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 06/06/2014. Processo nº 7.589-2/2013).

Pessoal. Contador e controlador interno. Exercício de atribuições por servidor efetivo comissionado.

É irregular a nomeação de servidor efetivo em cargo comissionado para exercer as atribuições de contador ou de controlador interno, tendo em vista que tais atribuições não possuem natureza de direção, chefia ou assessoramento, devendo ser exercidas por servidores efetivos aprovados mediante concurso público destinado ao provimento de cargos das respectivas carreiras específicas. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Antônio Joaquim. Acórdão nº 1.378/2014-TP. Julgado em 12/08/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 29/08/2014. Processo nº 7.497-7/2013).

198. Nesse sentido, a Resolução de Consulta TCE/MT nº 33/2013 esclarece que **deve ficar demonstrado que as atribuições dos cargos comissionados se harmonizam com o princípio da livre nomeação e exoneração.** No caso do cargo de Auditor Público, **não restou demonstrada tal harmonização,** já que estão previstas nas atribuições do cargo atividades operacionais de controle interno. No que se refere aos cargos de **Gerente,** como bem destacado pela Secex, as **atribuições sequer constaram na lei.**

199. Além disso, em consulta à folha de pagamento, existem 4 servidores efetivos ocupando o cargo de Controlador Interno, em contraposição aos 8 cargos comissionados (1 de Auditor Geral, 3 de Auditor Público e 4 de Gerente) da UCCI, evidenciando que o setor não comporta tantos cargos de direção, chefia ou assessoramento.

200. Quanto a esse aspecto, o TCE/MT já se manifestou:

Pessoal. Cargos em comissão. Criação indiscriminada, excessiva e desproporcional.

Configura desvio de finalidade e prejuízo aos princípios da eficiência e economicidade, o provimento de cargos em comissão de forma indiscriminada, em quantitativo excessivo e desproporcional em relação ao número de cargos de provimento efetivo, na situação em que esses cargos comissionados não



tenham relação com as reais necessidades da administração, e que não estejam atrelados às atribuições de direção, chefia ou assessoramento, devendo o gestor adotar providências para criação de cargos de provimento efetivo e realização do respectivo concurso público. (Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Acórdão nº 1.930/2014-TP. Julgado em 09/09/2014. Publicado no DOC/TCE-MT em 29/09/2014. Processo nº 8.089-6/2013).
(negrito no original)

201. Destaca-se que a **jurisprudência deste Tribunal acostada pelo gestor, no entendimento deste Ministério Público de Contas, é oponível apenas ao cargo de Auditor Geral**, uma vez que trata-se de função de **liderança** (Acórdão nº 2.406/2014-TP), já os cargos de **Auditor Público e Gerente não podem ser excepcionados**, o **primeiro** por conter **atribuições típicas de controle interno** e o **segundo** por **ausência absoluta** da previsão das suas **atribuições**.

202. Com relação à **cedência ilegal** de servidores, coaduna-se com o entendimento da Secex pela **manutenção da irregularidade**, tendo em vista o não atendimento ao previsto na Lei Municipal nº 1.752/90, após análise dos documentos e do Relatório de Auditoria Interna nº 12/2017 da Unidade Central de Controle Interno-UCCI da Prefeitura Municipal de Rondonópolis.

203. Já no que concerne ao **padrão remuneratório** dos servidores investidos no cargo de Analista Instrumental – Perfil Controlador Interno em comparação aos demais servidores lotados na Unidade de Controle Interno, ocupantes de cargos de nível médio, necessário tecer algumas considerações.

204. De início deve ser considerado o tempo de serviço que os servidores ostentam no município, uma vez que é natural da carreira a progressão funcional com efeitos remuneratórios, sem contar que, antigamente, existiam diversas verbas, muitas das quais foram incorporadas as remunerações de servidores, não nos parecendo razoável comparar servidores que ainda encontram-se no patamar inicial da sua carreira (controladores internos) com servidores que já contam com mais de 10 (dez) anos de tempo de serviço, sendo alguns com mais de 20 (vinte) anos. Veja-se:



MATRICULA	NOME	DATA INÍCIO	DATA FIM	SITUAÇÃO	FORMA CONTRATAÇÃO
120391	ADEMIR REIS DA TRINDADE	19/01/1990		EXERCÍCIO	EFETIVO
MATRICULA	NOME	DATA INÍCIO	DATA FIM	SITUAÇÃO	FORMA CONTRATAÇÃO
24422	DAILSON NUNIS	11/03/1994		EXERCÍCIO	EFETIVO
MATRICULA	NOME	DATA INÍCIO	DATA FIM	SITUAÇÃO	FORMA CONTRATAÇÃO
121622	JOSE FABRICIO ROBERTO	19/09/2007		EXERCÍCIO	EFETIVO
MATRICULA	NOME	DATA INÍCIO	DATA FIM	SITUAÇÃO	FORMA CONTRATAÇÃO
58491	JOSEMAR RAMIRO E SILVA	04/04/1996		EXERCÍCIO	EFETIVO
MATRICULA	NOME	DATA INÍCIO	DATA FIM	SITUAÇÃO	FORMA CONTRATAÇÃO
114480	KESIA ELAINE PAULA COSTA DE ALMEIDA MARQUES	11/09/2002		EXERCÍCIO	EFETIVO
MATRICULA	NOME	DATA INÍCIO	DATA FIM	SITUAÇÃO	FORMA CONTRATAÇÃO
134643	MARCOS DONIZETE CONSTANTINO	01/04/2005	09/02/2006	EXONERADO	CONTRATO PRESTACAO SERV.
134643	MARCOS DONIZETE CONSTANTINO	25/07/2006		EXERCÍCIO	EFETIVO
MATRICULA	NOME	DATA INÍCIO	DATA FIM	SITUAÇÃO	FORMA CONTRATAÇÃO
118834	TATIANE DA FONSECA SILVA RODRIGUES	21/11/2007		EXERCÍCIO	EFETIVO

Dados extraídos do Portal da Transparência de Rondonópolis, disponível no endereço <http://www.rondonopolis.mt.gov.br/transparencia_rondonopolis/servlet/contrato_servidor_v3> - com destaques nossos.

205. Também não é razoável a comparação da remuneração dos Analista Instrumentais – Controladores Internos do Poder Executivo de Rondonópolis, com os Controladores Internos do Poder Legislativo de Rondonópolis.

206. Explica-se.

207. Em diligência junto Sistema Aplic deste Tribunal de Contas, esse órgão ministerial se deparou com a seguinte situação, no que concerne aos ocupantes do cargo de controlador interno na Câmara Municipal de Rondonópolis:

ANTONIETA DA SILVA ARAUJO	0000000181	898.703.441-00	01/03/2002
MAGNO PEREIRA DA SILVA	0000000893	775.534.541-68	23/03/2011



Servidor	Mês de referência	Valor Base	Valor Benefícios	Valor Gratificaçõ...	Valor Descontos	Valor Líquido
	M.. Descrição					
ANTONIETA DA SILVA ARAUJO	01 Janeiro	12.057,73	0,00	7.234,64	12.705,64	6.586,73
	02 Fevereiro	12.057,73	0,00	7.234,64	12.769,52	6.522,85
	03 Março	13.112,78	0,00	8.129,94	14.886,20	6.356,52
	04 Abril	13.112,78	0,00	24.346,07	14.752,89	22.705,96
	05 Maio	8.741,86	0,00	12.500,86	17.025,35	4.217,37
MAGNO PEREIRA DA SILVA	01 Janeiro	9.447,55	0,00	3.873,51	8.113,38	5.207,68
	02 Fevereiro	6.298,37	0,00	12.859,18	8.640,86	10.516,69
	03 Março	10.787,92	0,00	4.638,81	9.706,92	5.719,81
	04 Abril	10.787,92	0,00	4.638,81	9.508,51	5.918,22
	05 Maio	10.787,92	0,00	4.638,81	9.041,19	6.385,54

Fonte: Sistema Aplic, acessado em em 19/07/2019.

208. Nota-se que os Controladores Internos Antonieta da Silva Araújo e Magno Pereira da Silva, foram admitidos em 01/03/2002 e 23/03/2011, respectivamente, assim, deve ser levado em consideração que a remuneração desses já foi majorada em decorrência da progressão funcional, estando a servidora Antonieta na Classe “B-9” e o servidor Magno na Classe “B-5”¹⁷. Ademais, grande parte da remuneração total desses é constituída por gratificações (ATS, férias e gratificações diversas¹⁸).

209. Destaca-se que os servidores ocupantes do cargo de Analista Instrumental – Perfil Controlador Interno foram empossados no ano de 2017, corolário lógico, estão posicionados no enquadramento inicial da carreira.

210. **É notória a disparidade de remuneração** entre os Analistas Instrumentais – Perfil Controlador e os Controladores Internos da Câmara Municipal, **contudo**, há que se salientar que **a composição salarial dos servidores recai na seara da discricionariedade de cada ente**, que deve analisar sua disponibilidade financeiro-orçamentária para melhor atender aos anseios de seus servidores.

211. Por óbvio, não pode este Tribunal determinar a redução dos vencimentos dos servidores da Câmara Municipal, dado que decorrentes de Lei e

¹⁷ Dados extraídos do Portal Transparência da câmara Municipal de Rondonópolis.

¹⁸ Dados extraídos do Sistema Aplic.



salvaguardados pelo princípio da irredutibilidade de subsídio, tampouco pode determinar a majoração da remuneração dos servidores do Executivo.

212. Não pertine ao controle externo intervir em questões de ordem puramente administrativa, que não estão abarcadas pelas competências dos Tribunais de Contas, tais como a definição do patamar remuneratório de determinada carreira, pode, contudo, recomendar ao Poder Executivo de Rondonópolis, nos termos do §1º do art. 22 da LO/TCE-MT, que promova um estudo financeiro-orçamentário a fim de verificar a possibilidade de aproximação da remuneração dos Analistas Instrumentais – Perfil Controlador com a dos Controladores Internos da Câmara Municipal, respeitados os níveis de progressão.

213. Assim, quanto a este ponto, o Ministério Público de Contas diverge do posicionamento da Equipe de Auditoria e se manifesta pelo afastamento deste apontamento.

214. Por derradeiro, o Ministério Público de Contas alinha-se ao entendimento da Secex quanto ao demais apontamentos e manifesta-se pela manutenção da irregularidade, sendo necessária expedição de determinação à atual gestão, nos termos do §2º do art. 22 da LO/TCE-MT, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias:

a) atualize a legislação municipal que trata do Controle Interno, fazendo constar o quadro de servidores efetivos e comissionados, bem como as respectivas atribuições, observando o disposto o art. 37, II e V, da Constituição Federal e Resolução de Consulta TCE/MT nº 33/2013 quanto à natureza do cargo comissionado e sua proporcionalidade em relação aos cargos efetivos;

b) regularize a situação dos servidores cedidos ilegalmente, em conformidade com o que estabelece a legislação vigente, em especial a Lei nº 1.752/1990.



215. Por fim, manifesta-se para que o cumprimento das determinações seja objeto de processo de **monitoramento**, consoante dispõe o art. 148, § 6º do RI/TCE-MT.

2.5. Achado de Auditoria nº 04

Achado nº 4 – Terceirizações com substituição indevida de mão de obra, em desacordo com o mandamento constitucional (Art. 37 I e II CF)

(...)

KB 16. Pessoal_Grave_16. Ocorrência de irregularidades relativas a admissão de pessoal (art. 37, I, II da CF/88, legislação específica de cada ente/edital do certame). (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 80 – negrito no original)

216. Na presente irregularidade, a partir da Questão de Auditoria¹⁹ apresentada e de Comunicações de Irregularidades apresentadas ao Tribunal de Contas, a Secex constatou:

- a) Utilização indevida de instrumento de Convênio com Instituição de Ensino Superior e fundações (UNEMAT/FAESPE), quando deveria ser efetivado sob a forma de contrato na contratação das terceirizações para prestação de serviços de mão de obra;
- b) Contratação de Empresas Terceirizadas (COOPERVALE; MOURA & BOTELHO na Prefeitura; e COMSER, por postos de trabalho, na SANEAR - esta é objeto de Auditoria específica através de Representação de Natureza Externa, processo TCE nº 130532/2017, em tramitação), para fornecimento de mão de obra em cargos coincidentes em função e atribuições àqueles existentes no quadro de pessoal da Prefeitura e próprios das atividades da SANEAR e/ou com definição de contratação sob a forma de quantidade de horas ou postos de Trabalho contratados;
- c) Despesas com empresas terceirizadas (pessoas jurídicas) para substituição de mão de obra, e não computadas em despesas de pessoal, se considerado na classificação orçamentária código "Outras Despesas de Pessoal", com reflexos nos limites dos Gastos com Pessoal. (Relatório Técnico nº 131843/2018, fls. 80/81)

217. Quanto à **utilização indevida de instrumento de Convênio**, a Secex apurou irregularidade relativa à forma contratação das terceirizações

¹⁹ Questão de Auditoria nº tal 3 : Existe substituição indevida de Servidor efetivo por Terceirização?



quando o objeto é relativo a contrato nas prestações de serviços (Convênio nº 01/2016) entre a Prefeitura de Rondonópolis e a UNEMAT.

218. Segundo a equipe, consta no instrumento do Convênio n.º 01/2016/ROO-MT/UNEMAT que **sua celebração deu-se com base no art. 24, inciso XIII, c/c 116/117 da Lei n.º 8.666/1993.**

219. Por definição, o Convênio assemelha-se muito mais a um Contrato do que a um Convênio propriamente dito. Isso porque não existe, de fato, vontade dos partícipes na obtenção de um resultado que seja de interesse comum, pois a Prefeitura de Rondonópolis/MT demanda os serviços conforme suas necessidades e a UNEMAT/FAESPE presta estes serviços.

220. A Secex observou que, no Termo de Cooperação Mútua nº 01/2014, anteriormente firmado entre as partes, há um extenso rol de serviços que são administrativos, não atendendo a nenhum interesse da UNEMAT que não seja o recebimento de recursos pela sua prestação.

221. Conforme a Secex, trata-se, na verdade, de um contrato de terceirização de mão de obra revestido de convênio para atender às necessidades permanentes da Prefeitura Municipal de Rondonópolis/MT.

222. Ressaltou a Equipe de Auditoria que “demais lembrar que este mesmo tipo de Convênio foi firmado com o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, Convênio n.º 01/2014/TCE-MT/UNEMAT e foi objeto de investigação criminal pelo GAECO” (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 90).

223. Em síntese, a equipe de auditoria concluiu que:

- Trata-se de um contrato de terceirização de mão de obra para atender às necessidades permanentes da Prefeitura Municipal de Rondonópolis/MT, contrariando o entendimento deste Tribunal, conforme o subitem 3 do item 10.3 do Boletim de Jurisprudência deste TCE/MT (Edição Consolidada de fev/2014 a dez/2016);



- Há problemas de ordem legislativa pelas alterações dos valores do Convênio 01/2016, em que não foram informadas corretamente as alterações no valor e respectivos aditivos;
- Há falhas de fiscalização interna e de prestação de contas: a execução do Convênio e a correlação entre os serviços e valores contratados e pagos não permitem concluir atendimento das metas e objetivos definidos no Convênio;
- Não existe comprovação dos preços praticados no Convênio e em seu Termo Aditivo, contrariando o ordenamento jurídico legal e o próprio entendimento (Relatório Técnico nº 131843/2018, fls. 91/92)

224. Ao final, houve a proposição dos seguintes encaminhamentos:

Razão pela qual se indica a notificação do atual Gestor da Prefeitura Municipal de Rondonópolis quanto às providências adotadas em relação à prestação dos serviços, efetivamente realizados através do Convênio 01/2016, responsabilização e ressarcimento de parte dos prejuízos advindos do não cumprimento do convênio, independentemente da ação regressiva do poder público contra o seu agente, por prejuízos decorrentes da atuação deste. (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 93)

225. No que diz respeito à **contratação de empresas terceirizadas para fornecimento de mão de obra**, apurou-se a contratação de empresas terceirizadas (COOPERVALE e Moura & Botelho), para fornecimento de mão de obra em cargos coincidentes em função e atribuições àqueles existentes no quadro de pessoal da Prefeitura e/ou com definição de contratação sob a forma de quantidade de horas de trabalho ou postos contratados, não observando os princípios constitucionais e jurisprudência dos tribunais.

226. Com relação à **COOPERVALE (Cooperativa de Trabalho Vale do Teles Pires)**, verificou-se que o valor de todos os contratos celebrados com a Cooperativa, incluídos os aditivos, perfaz **R\$ 21.531.390,31** (vinte e um milhões e quinhentos e trinta e um mil e trezentos e noventa reais e trinta e um centavos).

227. Seguem os respectivos contratos celebrados com a Cooperativa:



Pregão Presencial nº 018/2016 e Adesão a Ata Registro de Preço nº 031/2016/DP/MT Contrato nº 06/2017, de 09/01/2017.

Objeto: Contratação de Empresa especializada para operação e implantação de um conjunto de Horas de Serviços Gerais a Contratação de Funcionários de Apoio Administrativo e Nível Médio, nas áreas de urgência e emergência, junto à Secretaria Municipal de Saúde no Município de Rondonópolis/MT

- Valor: **R\$ 417.788,00** Global, período 09.01.2017 a 09.04.2017;

Pregão Presencial nº 004/2016 e Adesão a Ata Registro de Preço nº 009/2016/DP/MT Contrato nº 22/2017, de 20/02/2017,

Objeto: Prestação de Serviços para atender as necessidades das seguintes Secretarias: Saúde, Educação, Promoção e Assistência Social, e Administração no Município de Rondonópolis/MT

- Valor: **R\$ 4.182.815,20** Global, período 20/02 a 20/05/2017;

1º Aditivo: **R\$ 393.527,69**, março de 2017;

2º Aditivo: **R\$ 570.000,00**, maio de 2017;

Pregão Presencial nº 008/2017 e Adesão a Ata Registro de Preço nº 022/2017; Contrato nº 73/2017, de 19/05/2017,

Objeto: Prestação de Serviços de Mão de Obra de apoio as atividades operacionais, para atender as necessidades das seguintes Secretarias: Administração, Cultura, Promoção e Assistência Social, Transporte e Trânsito, e Agricultura e Pecuária no Mun. ROO/MT

- Valor **R\$ 1.417.338,00** Global, período 21/05 a 21/12/2017;

1º Aditivo: **R\$ 164.493,00**, novembro de 2017;

Contrato de Prestação de Serviços nº 82/2017, de 26/05/2017 período 26/05/2017 a 25/12/2017, em quantidade de horas CITA ATA Nº 004/2017;

- Valor: **R\$ 4.683.696,00**

1º Aditivo: **R\$ 719.058,60**, agosto de 2017;

2º Aditivo: **R\$ 451.865,40**, setembro de 2017;

CONTRATO 300/2017, de 24.10.2017, Pregão Presencial 073/2017 e Adesão à ATA RP 173/2017, período 24/10/2017 a 31/05/2018

- Valor: **R\$ 7.658.350,02** (Sete milhões seiscentos e cinquenta e oito mil e trezentos e cinquenta reais e dois centavos);

CONTRATO 362/2017, de 30.11.2017, Pregão Presencial 12/2017 e ATA RP 17/2017, período 30/11/2017 a 29/05/2018;

- Valor: **R\$ 872.458,40** (oitocentos e setenta e dois mil e quatrocentos e cinquenta e oito reais e quarenta centavos).



228. O objeto das contratações foi a futura e eventual contratação de prestadora de serviços de mão de obra de apoio as atividades operacionais subsidiárias para atender Secretarias da Prefeitura Municipal de Rondonópolis.

229. A forma de contratação da COOPERVALE é pelo número de horas trabalhadas, com valor unitário de cada hora por cargo descrito (Servente de limpeza; Auxiliar de Cozinha; Guarda Patrimonial; Oficial de Serviços Gerais; Auxiliar Operacional, Apoio e Logística; Auxiliar Operacional, Log e Administrativo; Agente de Apoio e Logística; Auxiliar de Serviços Gerais; Auxiliar de Serviços Gerais I; Auxiliar de Serviços Gerais II; Auxiliar de Manutenção e Conservação; Coletor de Detritos) e Horas mês com atribuições compatíveis aos cargos de carreira de Apoio Instrumental:

LEI COMPLEMENTAR Nº 226, DE 28 DE MARÇO DE 2016.

Art. 3º A Carreira dos Profissionais da Área Instrumental é composta pelos seguintes cargos classes e níveis:

I - Analista Instrumental;

II - Técnico Instrumental;

III - Apoio Instrumental.

...

§ 3º São atribuições do cargo Apoio Instrumental: **Limpeza, Conservação, Manutenção, Transporte, Vigilância, e outras que requeiram escolaridade compatível com suas atribuições.**
(destacou-se)

230. Com relação à empresa **Moura & Botelho Silveira Ltda – ME (MB Terceirização e Serviços Ltda)**, têm-se os seguintes instrumentos contratuais:

Contrato 03/2015, de 09/02/2015 cita Pregão Presencial nº 01/2014/DP/MT Defensoria Pública do Estado e Ata Registro de Preço nº 006/2014/DP/MT; Lote 1 (Capital) e Lote 2 (interior) prestação de Serviços de limpeza a ser disponibilizado para atender as Unidades Escolares da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com carga horária de 08 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, para atender a Secretaria Municipal de Educação.

Contrato 254/2016, de 22/06/2016 cita Pregão Presencial nº 10/2015/DP/MT Defensoria Pública do Estado e Ata Registro de Preço nº 002/2016/DP/MT; Lote 01 Prestação de Serviços de limpeza a ser disponibilizado para atender as necessidades da



Unidade Escolares da Rede Municipal de Ensino, com carga horária de 08 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, pelo período de 12 meses, para atender a Secretaria Municipal de Educação.

Contrato 289/2016, de 30/06/2016 cita Pregão Presencial nº 10/2015/DP/MT Defensoria Pública do Estado e Ata Registro de Preço nº 002/2016/DP/MT; Lote 01 Prestação de *Serviços de limpeza* a ser disponibilizado para atender as necessidades da Unidade Casa Abrigo, com carga horária de 08 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, pelo período de 12 meses, para atender a Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social.

Contrato 288/2016, de 30/06/2016 cita Pregão Presencial nº 010/2015/DP/MT Defensoria Pública do Estado e Ata Registro de Preço nº 002/2016/DP/MT; Lote 01, 07 e 10 para prestação de Serviços de limpeza, Recepção, Copeiragem, Condutor de Veículos, Jardineiro, Auxiliar de Jardineiro, Garçom, Pintor, Pedreiro e Oficial de Serviços Gerais para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, com carga horária de 08 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, pelo período de 12 meses de 30/06/2016 a 30/06/2017, previsão de **114 colaboradores na SAUDE** perfazendo o **Valor Global R\$ 3.825.348,84**.

Contrato 433/2016, de 01/09/2016 cita Pregão Presencial nº 010/2015/DP/MT Defensoria Pública do Estado e Ata Registro de Preço nº 002/2016/DP/MT; Lote 02 capital para prestação de Serviços de limpeza, Higienização e Conservação para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Promoção e Assistência Social, com carga horária de 08 (oito) horas diárias e 44 (quarenta e quatro) horas semanais, pelo período de 12 meses de 01/09/2016 a 31/08/2017, previsão de **10 empregados na Assistência Social** com valor unitário de **R\$ 2.516,75**, perfazendo o **Valor Global R\$ 151.005,00**.

231. Por último, apontou-se que as despesas com empresas terceirizadas para substituição de mão de obra não foram computadas em despesas com pessoal, consideradas na classificação orçamentária código "Outras Despesas de Pessoal", com reflexos nos limites dos Gastos com Pessoal, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.



232. Tais despesas, no valor de R\$ 18.088.634,88, deduzidas dos valores relativos a materiais e insumos inseridos nos valores individuais de contratação, deverão ter os valores incluídos no limite de despesas com pessoal de que trata o artigo 18 § 1º da Lei Complementar nº 101, pois deveriam ser apropriados na classificação “Outras Despesas de Pessoal” por se referirem a substituições de categorias de servidores dos quadros da Prefeitura Municipal de Rondonópolis.

233. Em **sede de defesa** dos apontamentos, o gestor traz conceitos sobre a terceirização e argumenta que é uma técnica moderna de administração que visa à redução de custos, ganho na qualidade do serviço executado e concentração de esforços e trabalho na atividade-fim da empresa.

234. Alega que qualquer contratação entre o Poder Público e empresas privadas deve ser realizada com observância à Lei nº 8.666/93. O gestor alega que a Lei de Licitações não prevê a contratação de fornecimento de mão de obra e, sim, de serviços, como vigilância, limpeza, jardinagem, etc.

235. O gestor informa que a única regra sobre a contratação de mão de obra temporária na Administração Pública é a do art. 37, IX, da Constituição Federal, sendo a terceirização perfeitamente possível como contrato de prestação de serviços.

236. Quanto à licitude ou não da terceirização, o gestor argumenta que a terceirização lícita é aquela que delega a outrem um determinado serviço especializado, complementar e acessório às suas funções precípua. O que uma pessoa jurídica de direito público pode terceirizar é o serviço em si. Assevera que não é permitida a contratação de fornecimento de mão de obra pura e simplesmente e, nesse caso, o contrato deve ser anulado, mesmo que faticamente necessário ao bom desempenho das atividades da Administração Pública.



237. No que concerne ao disposto na LRF, o gestor transcreve o artigo 18, §1º, segundo o qual as despesas com terceirização de mão de obra serão contabilizadas como “outras despesas de pessoal”.

238. Registra que o apontamento remete a serviços prestados por terceiros compatíveis com atribuições do cargo de carreira de Apoio Instrumental e argumenta que as atribuições dessa carreira são genéricas e variadas, o que impossibilitaria a terceirização de qualquer serviço acessório à administração pública municipal.

239. Informa a intenção de adequar a norma vigente para delimitar com mais clareza as atribuições do cargo de carreira, de forma a evitar possíveis apontamentos de substituição de servidores efetivos por terceirizados.

240. Reitera o argumento de que somente pela terceirização ou locação de serviços é possível repassar para empresas privadas as atividades de apoio ou instrumentais à prestação do serviço público, a fim de reduzir o custo e melhorar o desempenho das competências institucionais.

241. **Após análise das manifestações apresentadas, a Secex manteve o apontamento, entendimento do qual comunga o Ministério Público de Contas.**

242. O único documento juntado à defesa foi uma análise, realizada pelo pregoeiro, referente à impugnação do Edital do Pregão Presencial nº 057/2018, destinado à contratação de serviços de mão de obra de apoio as atividades operacionais subsidiárias do município.

243. Não obstante a conclusão do pregoeiro, no sentido de se permitir participação de cooperativas no certame, há claro entendimento do TCE/MT sobre a **impossibilidade de participação quando se tratar de serviços em que há subordinação e habitualidade**, como é o caso do serviço de limpeza predial²⁰ (Processo nº 15.398-2/2018).

²⁰ Vide processo nº 15.398-2/2018.



244. Veja-se o disposto na Resolução de Consulta TCE/MT nº 16/2013:

Resolução(s) de Consulta nº 16/2013 (DOE 13/08/2013)

- 1) Como regra, é permitida a participação de cooperativas em licitações públicas, inclusive de procedimentos de credenciamento.
- 2) **Não deve ser permitida a participação de cooperativas em licitações públicas, quando o objeto da contratação puder, de alguma forma, caracterizar intermediação de mão de obra subordinada.** (Destaque nosso)

245. No caso dos autos, o objeto dos contratos firmados com a COOPERVALE se destina ao fornecimento de mão de obra a diversos setores da Prefeitura, inclusive para atividades operacionais caracterizadoras de subordinação, mesmo que sejam não essenciais.

246. Cabe ressaltar, ainda, que terceirização lícita não pode substituir mão de obra prevista nos quadros de pessoal ou abranger atividades finalísticas. Contudo, conforme demonstrado no Anexo do Relatório Técnico (doc. digitais nº 131778/2018, 131783/2018 e 131804/2018), algumas atividades relativas aos contratos de prestação de serviços se referem a funções típicas de servidores, previstas na Lei Complementar nº 226/2016.

247. No caso da FAESP, ao analisar a relação de pagamentos por serviços autônomos (doc. digital nº 131804/2018, fls. 688 a 705), é possível verificar a existência de profissionais da saúde (médicos, farmacêutica, fisioterapeuta, etc) dentre os prestadores de serviço, cujas atividades são da área finalística.

248. O TCE/MT, em recente decisão do Conselheiro Interino Luiz Carlos Pereira (processo nº 15.398-2/2018), assim reporta:

“...E, no caso, percebo que o Lote n.º 11 do Pregão Presencial n.º 010/2018, promovido pela Prefeitura Municipal de Campo Verde é clarividente ao delimitar seu objeto, literalmente, na prestação de serviços de conservação predial, incluso produtos saneantes, domissanitários, materiais e equipamentos, compreendendo todas as dependências (internas e externas), com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento de todos os materiais de limpeza.



Entendo que a participação de cooperativa de mão de obra na licitação em tela pode, em tese, macular o procedimento licitatório levado a efeito pelo Município de Campo Verde, porque a natureza do trabalho a ser contratado implica em subordinação e cumprimento de jornada, condição que não pode ser oferecida por cooperativas. (destaque nosso)

249. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento pacificado em relação a temática:

“ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COM LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA - VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE COOPERATIVAS – RAZOABILIDADE DA EXIGÊNCIA EDITALÍCIA - INEXISTÊNCIA. DE ILEGALIDADE. 1. É fato público e notório que a legislação trabalhista e previdenciária é implacável com os tomadores de serviço, atribuindo-lhes, inclusive, a condição de responsáveis pelo pagamento de salários e tributos não recolhidos. 2. A Corte Especial pacificou entendimento segundo o qual é inadmissível a participação de cooperativas em processos licitatórios para contratação de mão de obra quando o labor, por sua natureza, demandar necessidade de subordinação, ante os prejuízos que podem advir para a Administração Pública caso o ente cooperativo se consagre vencedor no certame e não cumpra suas obrigações. Precedentes. 3. Recurso especial provido” (Resp. 2010/0140662-4 - Relatora: Ministra Eliana Calmon - Publicação em 29/10/2012). (Destaque nosso)

250. Corroborando o raciocínio, apresenta-se decisão do Tribunal de Contas da União sobre o tema que se aborda:

A permissão à participação de cooperativas em licitações que envolvam terceirização de serviços com subordinação, pessoalidade e habitualidade afronta os arts. 4º, inciso II, e 5º da Lei 12.690/2012, a Súmula TCU 281, o Termo de Conciliação Judicial entre a União e o Ministério Público do Trabalho, de 5/6/2003, e o art. 4º da IN-SLTI/MPOG 2/2008. A aparente economicidade dos valores ofertados pelo licitante nesses casos não compensa o risco de relevante prejuízo financeiro para a Administração Pública advindo de eventuais ações trabalhistas. (Acórdão 2260/2017, Primeira Turma, Relator Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES, data da Sessão: 18/04/2017). (Destaque nosso)



251. Dessa forma, sempre que se evidenciar relação de subordinação entre os profissionais alocados para a execução dos serviços e a cooperativa, há afronta ao teor do disposto no artigo 5º da Lei nº 12.690/14²¹.

252. É oportuno destacar o contido na Súmula nº 281 do TCU:

É vedada a participação de cooperativas em licitação, quando, pela natureza do serviço ou pelo modo como é usualmente executado no mercado em geral, houver necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e o contratado, bem como de pessoalidade e habitualidade.

253. Cabe trazer à baila o entendimento do TCE/MT quanto irregularidades e caracterização de Terceirização ilícita na substituição de servidores efetivos, além dos requisitos necessários para contratações de Cooperativas de Trabalho:

Contrato. Terceirização. Cooperativa de Trabalho. Contratação por hora prestada não se confunde com contrato por “posto de serviço”. Nas terceirizações lícitas de serviços, mediante a contratação de Cooperativas de Trabalho, as respectivas liquidações e pagamentos das despesas devem considerar os valores e os critérios de preço/unidade de medida definidos na licitação e no contrato. **A contratação realizada pelo critério de “hora de serviço prestada” não deve ser liquidada/paga considerando o critério “posto de serviço por mês”, pois além de não corresponder ao parâmetro utilizado para seleção da proposta vencedora no certame de origem, este último apresenta na sua composição de custos horas mensais “cheias” (incluindo: repouso semanal remunerado, feriados e outros reflexos trabalhistas), podendo eventual pagamento caracterizar-se como superfaturamento por quantidade.** (Auditoria de Conformidade. Relator: Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão nº 221/2017-TP. Julgado em 23/05/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 01/06/2017. processo nº 17.010-0/2016). (negritamos)

Contrato. Terceirização ilícita. Cooperativa de trabalho. Substituição de servidores efetivos. **A contratação de serviços de Cooperativas de Trabalho para suprir atividades típicas e finalísticas que devem ser desenvolvidas por servidores efetivos, contempladas em cargos inseridos em Planos de Cargos, Carreiras e Salários de servidores (PCCS), viola o princípio do concurso público** previsto no inciso II do art. 37 da CF/88. (Auditoria de Conformidade. Relator:

²¹ Lei nº 12.690/2014
Art. 5º A Cooperativa de Trabalho não pode ser utilizada para intermediação de mão de obra subordinada.



Conselheiro José Carlos Novelli. Acórdão nº 221/2017-TP. Julgado em 23/05/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 01/06/2017. processo nº 17.010-0/2016).” (Destques nossos)

254. Como bem recorda a Secex, no caso de serviços de Vigilância, o Tribunal de Contas assim apresenta seu entendimento:

Resolução de Consulta nº 29/2013 (DOC, 17/12/2013). Pessoal. Despesa com pessoal. Mão de obra terceirizada. Serviços de Vigilância. Possibilidade. Requisitos. O serviço de vigilância para proteger e vigiar repartições públicas pode ser considerado acessório, e, nesse caso, as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que:

1. não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e
2. não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço. (Destques nossos)

255. Pelo exposto na irregularidade e seus desdobramentos, resta, pois, evidenciada a responsabilidade do gestor pela manutenção de Convênios, contratação de Cooperativas e empresas para Terceirização de mão de obra em substituição irregular de servidores, cujos cargos e carreiras são de atribuições, em desacordo com os critérios orientadores do provimento exigido para atribuições permanentes, através de concurso público.

256. No caso da FAESP, após análise da relação de pagamentos por serviços autônomos (Doc nº 131804/2018, fls. 688 a 705), é possível verificar a existência de profissionais da saúde (médicos, farmacêutica, fisioterapeuta, etc) dentre os prestadores de serviço, cujas atividades são da área finalística.

257. No que tange à omissão no levantamento dos valores pagos aos convênios irregularmente firmados, cabe ação de regresso contra o agente causador, condição em que assume responsabilidade por despesas e consequências onerosas nas relações de trabalho e ofende a Constituição que prometeu cumprir.



258. Por conseguinte, em sintonia com a Secex e considerando as infrações normativas apontadas, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela permanência do apontamento, **com aplicação de multa ao Sr. José Carlos Junqueira de Araújo**, com fulcro no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o art. 286, II, da Resolução TCE/MT nº 14/2007.

259. É cabível, ainda, expedição de **determinação**, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei Orgânica do TCE-MT, à atual gestão da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, para que:

a) abstenha-se de realizar a contratação de serviços que caracterizam intermediação subordinada de mão de obra por meio de cooperativas, conforme dispõe a Resolução de Consulta TCE/MT nº 16/2013;

b) abstenha-se de admitir, por meio de contrato de prestação de serviços, profissionais para a realização de atividades finalísticas e que estejam previstas nas atribuições de cargos do quadro permanente da Prefeitura, por ferir o artigo 37, II, da Constituição Federal.

260. O MP de Contas acolhe a sugestão de **encaminhamento** dos autos à SECEX contratações para apuração de possíveis irregularidades na formalização de execução do Convênio firmado entre a FAESP e a Prefeitura Municipal de Rondonópolis, em face da sua relevância e materialidade.

261. Outrossim, no caso específico da FAESP, imperioso o **encaminhamento** de cópia integral dos autos ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso - Promotoria de Justiça da Comarca de Rondonópolis/MT, frente aos documentos apresentados nas prestações de contas e idênticos *modus operandi* detectados nas operações policiais deflagradas pela Polícia Judiciária Civil para desbaratar a organização criminosa através do Grupo de Atuação e Combate ao Crime Organizado (Gaeco), para providências perante aquela promotoria.



262. Por fim, manifesta-se para que o cumprimento das determinações seja objeto de processo de **monitoramento**, consoante dispõe o art. 148, § 6º do RI/TCE-MT.

2.6. Achado de Auditoria nº 05

Achado nº 5 – Pagamento irregular de insalubridade quanto à legislação e ao ambiente e quanto à base de cálculo/percentual.

(...)

KB 24. Pessoal_Grave_24. Pagamento de verbas remuneratórias/indenizatórias sem a previsão legal e/ou em desacordo com lei específica e/ou inconstitucionais (art. 37, X, art. 39, §1º e art. 61, §1º, II, “a”, da Constituição Federal). (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 115 – negrito no original)

263. O referido achado foi decorrente da Questão de Auditoria Auditoria nº 4.²²

264. No caso, a equipe de auditoria verificou a concessão ilegal do adicional de insalubridade aos servidores públicos do município de Rondonópolis, haja vista que tais concessões, segundo a Secex, são fundamentadas em “Laudo Técnico das Condições Ambientais do Trabalho” – LTCAT inábil, com prazo de emissão excessivamente desatualizados.

265. A Secex recepcionou as informações de indícios e evidências de irregularidades confirmadas no Relatório de Auditoria nº 12/2017, da Unidade Central de Controle Interno-UCCI, da Prefeitura Municipal de Rondonópolis, com LTCAT com data de emissão desatualizados, conforme segue:

AMOSTRA DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE DESATUALIZADOS		
MATRICULA	% ADICIONAL INSALUBRIDADE	DATA LTCAT
152129	40	Novembro/2004
103748	20	Outubro/2002
95570		Outubro/2002
59609		Outubro/2002
22578		Outubro/2002

Fonte: Relatório de Auditoria nº 12/2017, da Unidade Central de Controle Interno- Prefeitura de Rondonópolis-

Imagem extraída do Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 116.

²² Questão de Auditoria nº 4 - Houve pagamento irregular de Gratificações, Adicionais e Auxílios aos servidores e empregados públicos?



266. A Secex apurou, ainda, pagamento do adicional de insalubridade com Base de Cálculo ilegal, recepcionando na íntegra a situação encontrada pela UCCI da Prefeitura Municipal de Rondonópolis/MT no Relatório de Auditoria nº 12/2017²³, transcrito a seguir:

Verificou-se que, a base de cálculo utilizada para pagamento do adicional de insalubridade aos servidores que fazem jus a respectiva parcela é o vencimento base de cada servidor, no qual foram incorporados diversos benefícios, segundo os artigos 42 e 43 da LC nº 225/2016 (Carreira dos Trabalhadores do Sistema Único de Saúde - SUS no âmbito do Poder Executivo do Município de Rondonópolis) e artigos 28, 29, 30, 31, 33 e 34, §3º da LC Nº 226/2016 (Profissionais da Área Instrumental da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Município de Rondonópolis). (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 119)

267. A Secex, em conclusão preliminar, apontou a ilegalidade das atuais concessões de insalubridades aos servidores públicos do município de Rondonópolis com fundamento em Laudo Técnico (LTCAT), inábil, em desacordo com a legislação aplicável.

268. Em resposta, o **Sr. José Carlos Junqueira de Araújo** informa que providenciou análise dos laudos de cada função desenvolvida e houve contratação de empresa para elaboração de laudos técnicos (Doc. nº 164021/2018, fls. 270 a 411).

269. Acrescenta que não se pode atribuir ao gestor a responsabilidade por atos que competiam a gestões anteriores, e que a gestão atual busca conferir se os pagamentos realizados estão em consonância com a legislação vigente.

270. Argumenta que, somente com a conclusão dos laudos técnicos, entendidos também como laudos periciais, ficará caracterizado o risco das atividades e a regularidade dos pagamentos do adicional de insalubridade.

²³ Documento disponível no Relatório Técnico nº 131843/2018, fls. 119/131.



271. Após análise das alegações, a **Secex manteve o apontamento**, diante da falta de comprovação da emissão de laudos e da correção na base de cálculo do adicional de insalubridade, no que o Ministério Público de Contas coaduna com o entendimento.

272. É certo, diante da análise dos autos, o reconhecimento pelo gestor da necessidade de emissão de laudos técnicos para comprovação do pagamento de adicional de insalubridade a cada 12 (doze) meses, nos termos do art. 71 da Lei Municipal nº 1.752/1990, confirmando que tais laudos não foram realizados na periodicidade legal.

273. Com efeito, a alegação de não atribuição da irregularidade ao gestor é frágil, tendo em vista que, pelos princípios da autotutela e da continuidade do serviço público, é do gestor a responsabilidade na regularização da situação ensejadora da irregularidade.

274. Ademais, como esclarece a Secex: “o gestor tem responsabilidade direta pela despesa por ele autorizada, assim como a responsabilidade *in vigilando* quanto a eventuais falhas na concessão do benefício” (Doc nº 249627/18, fl. 179).

275. Nesse sentido, apresenta-se a Súmula nº 15 do TCE/MT, a seguir:

Súmula nº 15 TCE/MT.

O pagamento de adicional de insalubridade a servidor público depende de previsão legal do respectivo ente e deve estar amparado em laudo técnico que caracterize e classifique a atividade insalubre de acordo com a normatização específica do Ministério do Trabalho.

276. Desse modo, de acordo com a Secex e considerando a infração à norma legal, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção do achado, **com aplicação de multa ao Sr. José Carlos Junqueira de Araújo**, com fundamento no art. 286, inciso II, do RI/TCE-MT, c/c art. 2º da Resolução Normativa nº 17/2016.



277. Manifesta-se, ainda, pela expedição de **determinações** legais à atual gestão do Executivo Municipal de Rondonópolis, nos termos do art. 22º, 2º, da Lei Orgânica do TCE/MT, para que, **no prazo de 60 (sessenta) dias**:

a) regularize os valores relativos à base de cálculo do adicional de insalubridade, em consonância com o art. 70, § 2º, da Lei nº 1.752/1990;

b) comprove a necessidade de pagamento do adicional de insalubridade, mediante Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho – LTCAT, conforme o disposto na Súmula 15 do TCE/MT.

278. O cumprimento dessa determinação deve ser objeto de **processo monitoramento**, nos termos do art. 148, § 6º do RI/TCE-MT.

2.7 Achado de Auditoria nº 06

Achado nº 6 – Pagamento irregular de horas extras no exercício de 2017, no montante de R\$ 438.730,71, a servidores públicos, contrapondo-se, frontalmente, a legislação municipal. KB.21.

(...)

KB 21. Pessoal_Grave_21. Concessão e/ou pagamento irregular de hora extra a Servidores / empregados públicos. (art. 39, §3o da CF/1988; art. 7o, XVI, da CF/1988; art. 92 e 93 da Lei Complementar no 04/90; e Resolução de Consulta TCE-MT no 63/2011). (Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 134 – negrito no original)

279. O referido achado foi decorrente da Questão de Auditoria nº 4 – Houve concessão e/ou pagamento irregular de hora extra a servidores/empregados públicos?

280. No caso, verificam-se que foram pagos a título de “Hora Extra”, no exercício de 2017, o montante de R\$ 438.730,71, conforme dados extraídos da folha de pagamento dos servidores municipais²⁴ e tabela a seguir:

²⁴ Os dados foram extraídos do Sistema Aplic, nos sistemas internos do Poder Executivo Municipal e aos documentos recebidos por ocasião da visita exploratória realizada no período de 05.02 a 09.02.2018 e 19.02 a 23.02.2018, na sede da Prefeitura Municipal de Rondonópolis/MT, bem como, em resposta ao Ofício de Auditoria Nº 001/2018/AMB/LCA/ROO.



2017			
HORAS EXTRAS - RONDONÓPOLIS			
MÊS	HE 50%	HE	HE 100%
JANEIRO	R\$ 196.991,15	R\$ 2.118,26	R\$ 66.053,10
FEV		R\$ 757,82	
MAR		R\$ 1.303,31	
ABRIL		R\$ 690,92	
MAIO			
JUNHO			
JULHO		R\$ 88.326,35	
AGOSTO			
SET			
OUT			
NOV			
DEZ	R\$ 17.318,69	R\$ 59.236,50	R\$ 5.934,61
SUB-TOTAL	R\$ 214.309,84	R\$ 152.433,16	R\$ 71.987,71
TOTAL	RS		438.730,71

Fonte: Folha de Pagamento exercício 2017_Prefeitura Rondonópolis.

Imagem extraída do Relatório Técnico nº 131843/2018, fl. 135.

281. Conforme o disposto na Lei Municipal nº 1.752/1990, atualizada pela Lei Municipal nº 8840/2016, **determinou-se como data limite para autorização de serviço extraordinário até 31 de dezembro de 2.016**, conforme segue:

Lei Municipal Nº 1.752/1990

(..)

Art. 73 O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho. (Revogado pela Lei nº 8798/2016)

Art. 74 Somente será permitido serviço extraordinário para atender as situações excepcionais e temporárias, respeitado o limite máximo de 2 (duas) horas diárias, podendo ser prorrogado por igual período, se o interesse público exigir, conforme se dispuser em regulamento.

§1º O serviço extraordinário previsto neste Artigo será precedido de autorização da chefia imediata que justificará a necessidade.

§2º O serviço extraordinário realizado no horário previsto no Artigo 75 será acrescido do percentual relativo ao serviço noturno, em função de cada hora extra. (Revogado pela Lei nº 8798/2016).

Art.74-A O serviço extraordinário consubstanciado nos artigos 73 e 74 desta lei poderá ser autorizado pelo Executivo até 31 de dezembro de 2.016. (Redação acrescida pela Lei nº 8840/2016).

282. A Secex concluiu pela ilegalidade das Horas Extras realizadas no ano de 2017, pois em desacordo com o Art. 74-A, da Lei Municipal nº 1.752/1990, atualização pela Lei nº 8.840/2016, a qual revogou a permissão do serviço



extraordinário a partir de 2017 aos servidores públicos do município de Rondonópolis.

283. Em defesa do apontamento, o gestor alega que houve pagamento de hora extras remanescentes do exercício de 2016 e autorizadas por leis específicas (LC nº 250/2017 e LC nº 257/2017) e esclarece que os pagamentos foram realizados tão somente para os servidores da classe de vigilantes e para os meses de janeiro e fevereiro/2017, autorizado através de Leis Complementares.

284. Contesta a análise das horas extras, pois onde se lê pagamentos realizados no mês de janeiro, esclarece que correspondem às horas efetivamente trabalhadas em dezembro/2016, vez que a legislação autorizava a realização de serviço extraordinário até 31/12/2016, forçando seu pagamento em janeiro de 2017.

285. Já o valor autorizado em lei para pagamento no mês de dezembro de 2017, foi de R\$ 52.625,75, contudo foi pago o montante de R\$ 47.511,11 em folha de pagamento de dezembro de 2017, vez que a servidora Maria Aparecida de Moraes, que receberia o valor de R\$ 4.754,64 se encontrava exonerada.

286. Quanto ao valor de R\$ 11.725,39, houve o pagamento na folha de décimo terceiro salário de 2017, vez que correspondiam aos reflexos das horas extras laboradas no período.

287. A Secex não acolheu as alegações do gestor e manteve o apontamento.

288. Apesar do gestor alegar se tratar do pagamento de horas extras relativas ao mês de dezembro de 2016, consta nos relatórios anexados a competência “dezembro/2017” (Doc nº 164021/2018, fls. 413 a 419).



289. Há contradição também na justificativa apresentada, no que se refere à autorização legislativa. O gestor alega que os pagamentos ocorreram em janeiro e fevereiro/2017, referentes à competência de dezembro/2016, porém as leis que autorizam tais pagamentos foram editadas apenas em junho e dezembro de 2017.

290. Por fim, e Equipe de Auditoria opinou pelas seguintes propostas de encaminhamento:

- aplicar multa ao Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito Municipal de Rondonópolis, com fulcro no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o art. 286, II, da Resolução TCE/MT nº 14/2007;

- determinar à atual gestão que: a) observe as condições para autorização do serviço extraordinário, conforme o disposto na Lei nº 1.752/1990. (Doc nº 249627/18, fl. 186)

291. **O Ministério Público de Contas entende necessária a manutenção da irregularidade**, em consonância com o entendimento trazido pela Secex.

292. Do exame dos autos, realmente verificou-se o descumprimento da legislação municipal concernente ao pagamento das Horas Extras aos servidores do município de Rondonópolis.

293. Tal descumprimento evidenciou-se na conduta do gestor de autorização dos pagamentos ilegítimos aos servidores, uma vez que as disposições quanto ao serviço extraordinário foram revogadas pela Lei nº 8.798/2016, que incluiu o art. 74-A na Lei nº 1.752/1990, de modo que incorreu em grave infração à norma legal municipal.

294. Dessa forma, em sintonia com a Secex e considerando a infração ao contido na norma legal municipal, **o Ministério Público de Contas manifesta-se pela manutenção do Achado de Auditoria, com aplicação de multa ao Sr. José Carlos Junqueira de Araújo**, com fulcro no art. 286, inciso II, do Regimento Interno do TCE/MT, c/c art. 2º, inciso II, da Resolução Normativa nº 17/2016.



295. Manifesta-se, ainda, pela expedição de **determinação** à atual gestão do Executivo Municipal de Rondonópolis, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei Orgânica do TCE/MT, para que observe as condições para autorização do serviço extraordinário, conforme disposição da Lei Municipal nº 1.752/1990.

3. CONCLUSÃO

296. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, no exercício de suas atribuições institucionais, manifesta-se:

297. **a) pelo conhecimento da Auditoria de Conformidade**, realizada na Prefeitura Municipal de Rondonópolis, sobre os atos de gestão de pessoal e provimento de cargos públicos, incluídas as terceirizações, relativo ao ano de 2017;

298. **b) pela instauração de incidente, nos termos regimentais, para declaração incidental de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.529/2014 e do Artigo 9º da Lei Complementar Municipal nº 229/2016, a ser declarada pelo Plenário do TCE-MT.**

c) pelo afastamento do achado de auditoria nº 2, uma vez que podem ser mantidos os dois regimes jurídicos no Município de Rondonópolis (celetista e estatutário), dado que a norma instituidora do regime celetista, Lei Municipal nº 5.132/2007, foi editada durante a vigência da redação do art. 39 pela Emenda Constitucional nº 19/1998;

d) pela manutenção do achado de auditoria nº 3, sem a aplicação de multa ao Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, visto que a irregularidade vem se perpetuando há várias gestões, bem como a ausência de indícios de má-fé do gestor;

e) pela manutenção dos Achados de Auditoria nºs 1, 4, 5, 6, com aplicação de multa ao Sr. José Carlos Junqueira de Araújo, Prefeito de



Rondonópolis, com fundamento nos arts. 75, inciso III, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c art. 286, inciso II, da Resolução Normativa nº 14/2207 e art. 3º da Resolução Normativa nº 17/2016;

f) pela **determinação** à atual gestão do Poder Executivo Municipal de Rondonópolis, nos termos do art. 22, § 2º, da Lei Orgânica do TCE/MT, para que:

f.1) regularize a situação dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias, em cumprimento à Resolução Normativa TCE/MT nº 29/2015 e em conformidade com o disposto na Resolução de Consulta TCE/MT nº 19/2013, no prazo de 60 (sessenta) dias (Achado de Auditoria nº 1);

f.2) abstenha-se de realizar contratação de pessoal a título precário, bem como por meio de convênio ou outro instrumento similar, para atividades de caráter permanente, sobretudo para cargos com candidatos aprovados ou classificados em concurso, por ferir o artigo 37, II, da Constituição Federal **(Achado de Auditoria nº 1)**;

f.3) atualize a legislação municipal que trata dos Planos de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos servidores da Prefeitura de Rondonópolis, fazendo constar cargos efetivos para atividades de natureza permanente, no prazo de 60 (sessenta) dias (Achado de Auditoria nº 1);

f.4) promova, imediatamente, a nomeação de candidatos aprovados ou classificados no Concurso Público de 2016 para os cargos de natureza permanente, em cumprimento ao disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal **(Achado de Auditoria nº 1)**;

f.5) forneça a este Tribunal, no prazo de 15 dias, a comprovação da admissão dos servidores Édio Gomes da Silva, Edson Aparecido da Costa e Gilberto Aparecido Silveira em data anterior à 05.10.1983, sob pena do



enquadramento desses servidores na categoria “não estável” (**Achado de Auditoria nº 2**);

f.6) verifique o cumprimento dos requisitos para aquisição da estabilidade extraordinária pelos servidores do município, de forma a afastar qualquer dúvida quanto à admissão desses servidores no serviço público, bem como para não configurar uma forma de provimento derivado, sem observância à regra constitucional do concurso público, no prazo de 60 (sessenta) dias (**Achado de Auditoria nº 2**);

f.7) observe os dispositivos constitucionais do artigo 169, § 3º, no caso de descumprimento do limite de gasto com pessoal pelo município, bem como inclua os servidores Juliana Gomes Melo, Marionildo Marzochi Antonio e Fernando Francisco Nunes na categoria dos “não estáveis” na folha de pagamento (**Achado de Auditoria nº 2**);

f.8) atualize a legislação municipal que trata do Controle Interno, fazendo constar o quadro de servidores efetivos e comissionados, bem como as respectivas atribuições, observando o disposto o art. 37, II e V, da Constituição Federal e Resolução de Consulta TCE/MT nº 33/2013 quanto à natureza do cargo comissionado e sua proporcionalidade em relação aos cargos efetivos, no prazo de 60 (sessenta) dias (**Achado de Auditoria nº 3**);

f.9) regularize a situação dos servidores cedidos ilegalmente, em conformidade com o que estabelece a legislação vigente, em especial a Lei nº 1.752/1990, no prazo de 60 (sessenta) dias (**Achado de Auditoria nº 3**);

f.10) abstenha-se de realizar a contratação de serviços que caracterizam intermediação subordinada de mão de obra por meio de cooperativas, conforme dispõe a Resolução de Consulta TCE/MT nº 16/2013 (**Achado de Auditoria nº 4**);



f.11) abstenha-se de admitir, por meio de contrato de prestação de serviços, profissionais para a realização de atividades finalísticas e que estejam previstas nas atribuições de cargos do quadro permanente da Prefeitura, por ferir o artigo 37, II, da Constituição Federal (**Achado de Auditoria nº 4**);

f.12) regularize os valores relativos à base de cálculo do adicional de insalubridade, em consonância com o disposto no art. 70, § 2º, da Lei nº 1.752/1990, no prazo de 60 (sessenta) dias (**Achado de Auditoria nº 5**);

f.13) comprove a necessidade de pagamento do adicional de insalubridade, mediante Laudo Técnico de Condições Ambientais do Trabalho – LTCAT, conforme o disposto na Súmula 15 do TCE/MT, a ser elaborado a cada 12 (doze) meses, consoante art. 71 da Lei nº 1.752/1990, no prazo de 60 (sessenta) dias (**Achado de Auditoria nº 5**);

f.14) observe as condições legais para autorização do serviço extraordinário, nos termos do disposto na Lei nº 1.752/1990 (**Achado de Auditoria nº 6**);

g) pela expedição de **recomendação** à atual gestão da Prefeitura de Rondonópolis, nos termos do § 1º do art. 22 da LO/TCE-MT, para que promova um estudo financeiro-orçamentário a fim de verificar a possibilidade de aproximação da remuneração dos Analistas Instrumentais – Perfil Controlador com a dos Controladores Internos da Câmara Municipal, respeitados os níveis de progressão na carreira (**Achado de Auditoria nº 3**);

h) pelo **encaminhamento de cópia integral dos autos ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso** - Promotoria de Justiça da Comarca de Rondonópolis/MT, frente aos documentos apresentados nas prestações de contas e idênticos *modus operandi* da FAESP, detectados nas operações policiais deflagradas pela Polícia Judiciária Civil para desbaratar a organização criminosa através do Grupo de Atuação e Combate ao Crime Organizado (Gaeco), para providências perante aquela promotoria (**Achado de Auditoria nº 4**);



i) pelo **encaminhamento** de cópia dos autos à SECEX Saúde e Meio Ambiente para apuração de possíveis irregularidades na formalização e execução de Convênios firmados entre o Consórcio Regional de Saúde Sul de Mato Grosso – CORESS e a Prefeitura Municipal de Rondonópolis;

j) pelo **encaminhamento** dos autos à SECEX contratações para apuração de possíveis irregularidades na formalização de execução do Convênio firmado entre a FAESP e a Prefeitura Municipal de Rondonópolis, em face da sua relevância e materialidade (Achado de Auditoria nº 4);

k) pelo **monitoramento das determinações expedidas pelo TCE/MT** pela Secex competente, com fulcro no art. 148, V e § 6º do Regimento Interno deste Tribunal.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 29 de julho de 2019.

(assinatura digital)²⁵
GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

²⁵ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.