



PROCESSO Nº	: 20.482-0/2017
ASSUNTO	: AUDITORIA DE CONFORMIDADE
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS
INTERESSADOS	: JOSÉ CARLOS JUNQUEIRA DE ARAÚJO – PREFEITO MUNICIPAL ASSOCIAÇÃO DOS AUDITORES E CONTROLADORES INTERNOS DOS MUNICÍPIOS DE MATO GROSSO – AUDICOM/MT
ADVOGADO	: MARCOS GATTAS PESSOA JUNIOR – OAB/MT 12.264
RELATOR	: CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

RELATÓRIO

1. Trata-se de auditoria de conformidade instaurada por meio da C.I. nº 25/2017 (doc. digital nº 210312/2017), oriunda da então Secretaria de Controle Externo da 6ª Relatoria, cujo objetivo é a realização de fiscalização “sobre os atos de gestão de pessoal e de provimento dos cargos públicos do Poder Executivo de Rondonópolis/MT, relativos aos exercícios de 2016 a 2018”, conforme consta no Relatório Técnico Preliminar (doc. digital nº 131843/2018).

2. No referido relatório, a equipe técnica indicou as seguintes questões que nortearam a realização do trabalho (doc. digital nº 131843/2018, fl. 9):

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?

3. Quanto à primeira questão, foi apresentado o **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”**, em que as irregularidades foram classificadas como “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)”.

4. Para isso, a equipe técnica relatou que foram detectadas a criação de cargos de provimento em comissão, com idêntica nomenclatura, funções e atribuições de cargos de provimento efetivo, vinculados à Secretaria Municipal de Saúde, por meio da Lei Municipal nº 4.524/2005 e posteriores alterações.

5. Os cargos em comento são aqueles relacionados às Equipes de Saúde da Família, em um total de 101 (cento e uma), formadas, cada uma delas, por Médicos, Enfermeiros, Auxiliares ou Técnicos de Enfermagem, Agentes Comunitários de Saúde, Agentes Administrativos, Auxiliares de Serviços Diversos, Odontólogos, Técnicos de Higiene Dental e Auxiliares de Consultório Dentário, totalizando 2.265 (dois mil, duzentos e sessenta e cinco) cargos de livre nomeação e exoneração pelo Poder Executivo Municipal.

6. Ressaltou que, além dos cargos específicos da área da saúde, foram inseridos cargos de atividades de cunho meramente administrativo, operacional e burocrático, a exemplo dos cargos de Agente Administrativo e Auxiliar de Serviços Diversos.

7. Também, salientou o agravamento da irregularidade pelo fato de existir candidatos aprovados em concurso público, aptos a serem admitidos para os cargos de Médico, Odontólogo e Técnico de Enfermagem, conforme o último concurso publicado, homologado pelo Decreto nº 7.997, de 27 de julho de 2016 e Editais nºs 001/2016-PMR, 002/2016-PMR, 006/2016-PMR e 07/2016-PMR.

8. Por meio de análise da folha de pagamento, narrou a existência de vários servidores nomeados para as funções supracitadas e que permanecem em





atividade por vários exercícios, descaracterizando a temporariedade que orienta os programas federal/estadual de governo.

9. Ainda, apontou a criação de cargos de Perito Médico pela Lei Complementar nº 229/2016, também de livre nomeação e exoneração, vinculados à Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas.

10. Desse modo, sustentou a inconstitucionalidade dos citados diplomas, por criarem cargos de provimento em comissão para funções puramente técnicas, burocráticas, operacionais e ordinárias, que não se relacionam com assessoramento, chefia ou direção, nem demandam relação de confiança com o Chefe do Poder Executivo Municipal.

11. Por fim, anotou que, ainda que se alegue se tratar de programa federal de caráter temporário, com a necessidade de haver vínculo precário entre os profissionais e o poder público, existem formas de provimento temporário como as aplicáveis aos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Agentes de Combate às Endemias (ACE), cujo vínculo se encontra regulamentado pela Emenda Constitucional nº 51/2006, destacando o entendimento deste Tribunal de Contas, por meio da Resolução de Consulta nº 19/2013, que orienta o tratamento jurídico a ser conferido a estes agentes públicos.

12. Em sequência, a Secex relatou o **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).”**, classificando a irregularidade constatada como *“KB_ 99. Pessoal_Grave_99. Irregularidade referente a Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT”*.

13. Conforme destacou a equipe técnica, em análise ao lotacionograma da Prefeitura Municipal, constatou-se a presença de servidores estatutários, regidos pela





Lei Municipal nº 1.752/1990, e outros vinculados ao regime celetista, isto é, subordinados às disposições da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei nº 5.452/1943), em violação ao regime jurídico único delineado no *caput* do art. 39 da Constituição Federal.

14. Sobre a situação encontrada, ressaltou que a redação original da Carta Cidadã estabelecia o regime jurídico único, o qual foi alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998, permitindo a sua coexistência com o regime celetista, cuja vigência, por sua vez, foi obstada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da medida cautelar na ADI nº 21534 em 2/8/2007, suspendendo, com efeitos *ex nunc*, a nova redação dada ao art. 39 do texto constitucional.

15. Nesse sentido, relatou que a redação original da Lei Municipal nº 1.752/1990 previa, em suas disposições transitórias, a transição dos servidores celetistas ao regime estatutário, sendo que, posteriormente, tais dispositivos foram alterados com a edição da Lei Municipal nº 2.216/1994. Além disso, asseverou que a Lei Municipal nº 5.132/2007 voltou a estabelecer o regime celetista para servidores do município.

16. Portanto, arguiu a inconstitucionalidade da norma municipal que restabeleceu o regime celetista, ao passo que almejou ripristinar regime jurídico extinto, considerando, ainda, que os servidores remanescentes deste regime já haviam feito a transição para o regime estatutário, não havendo direito adquirido a regime jurídico, nos termos da jurisprudência da Suprema Corte.

17. Ainda nesse contexto, discriminou a existência de servidores listados como celetistas e estáveis, sem que, todavia, preenchessem os requisitos de estabilização do art. 19 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, conforme segue (doc. digital nº 131843/2018, fl. 42):





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto
Telefones: (65) 3613-7511 / 7513 - Fax: 3613-7512
e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

Matricula	Servidor listado CLT ESTÁVEL na folha, mas é NÃO ESTÁVEL , pela data de admissão (após 05.10.1983).	CPF	Admissão	Nascimento
29505	Édio Gomes da Silva*	45946728172	05/03/1987	14/11/1970
30767	Edson Aparecido da Costa*	45946710125	01/07/1987	24/08/1971
22683	Gilberto Aparecido Silveira**	39628132172	22/02/1985	15/07/1969

18. Asseverou que os Srs. Edson e Édio contariam com apenas 12 anos de idade completos na data limite de 5/10/1983, bem como o Sr. Gilberto teria 14 anos, não sendo possível a estes ter qualquer vínculo com a Administração com essas idades. Igualmente, a equipe técnica listou os seguintes servidores que não poderiam alcançar a estabilidade excepcional (doc. digital nº 131843/2018, fl. 43):

CLT NÃO ESTÁVEL 3

CLT na Folha e sem indicação na relação de NÃO ESTÁVEL

Matricula	Servidor/funcionário	CPF	Admissão	Nascimento
29106	Juliana Gomes Melo	37807609168	09/02/1987	21/07/1963
32980	Marionildo Marzochi Antonio***	45216258191	15/02/1988	28/02/1968
25550	Fernando Francisco Nunes	07923090149	10/06/1986	27/06/1947

***O Sr. Marionildo contava com 15 anos em 05.10.1983; e pela data de admissão os 3 servidores não poderiam ter alcançado a estabilidade.

19. Assim, realçou a necessidade da tomada das seguintes medidas saneadoras e providências pelo ente municipal (doc. digital nº 131843/2018, fl. 51):

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.

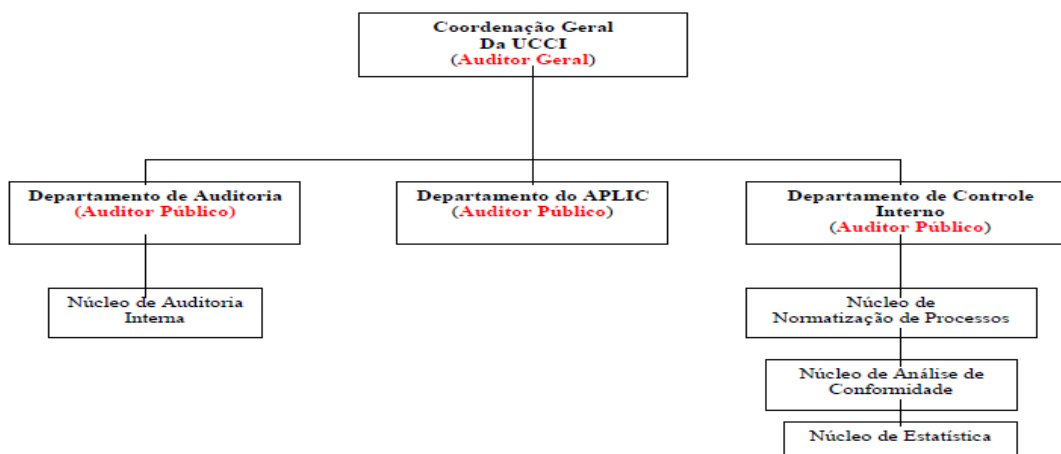
20. Adiante, a equipe técnica elencou o **Achado nº 3: “Manter servidor em desvio de função e em condição ilegal de cedência, contrapondo-se, frontalmente, art. 37 da Constituição Federal, Art. 76 da Lei Federal nº 4.320/1964,**





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”, classificando a irregularidade como “KB 06. Pessoal_grave_06. Servidor Público em desvio de função, contrariando os princípios da legalidade e impessoalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal)”.

21. Comentou acerca da Lei Complementar Municipal nº 89/2010, que alterou a Lei Complementar nº 59/2007, que dispõe acerca do provimento dos cargos na Unidade Central de Controle Interno de Rondonópolis – UCCI, os quais, nos termos dos artigos 8º e 9º do diploma legal, exige nível superior de escolaridade, sendo que, de acordo com Anexo I do mesmo diploma, o organograma do órgão é representado conforme a seguinte imagem (doc. digital nº 131843/2018, fl. 58):



22. À vista disso, a equipe técnica afirmou que, em análise das informações consignadas nas fichas funcionais e financeiras dos servidores lotados na UCCI, constatou a presença de sete servidores de nível médio ocupando cargos em comissão próprios de Controlador Interno, sendo seis Assistentes Administrativos e um Docente da Educação Infantil, contrariando a Lei Complementar Municipal nº 89/2010, a





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto
Telefones: (65) 3613-7511 / 7513 - Fax: 3613-7512
e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

jurisprudência desta Corte e a Constituição Federal. A situação encontrada está representada na seguinte tabela (doc. digital nº 131843/2018, fls. 61 e 62):

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\$ 4.183,67
José Fabricio 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\$ 5.702,61
Ángelo 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
Epifânio 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.

23. Dessa feita, aduziu que a lotação destes servidores na UCCI, para desempenharem funções e atribuições de cargos de nível superior, a exemplo dos cargos de Auditor Público, Gerente de Análise de Conformidade e Gerente de Núcleo de Normatização de Processos, configura desvio de função. Ademais, sustentou que é inadmissível a permanência da situação desde a posse dos novos Controladores Interno em 16/4/2017.

24. Salientou que a jurisprudência deste Tribunal exige que as atividades de controle interno sejam exercidas por servidores qualificados e independentes, sendo necessário o provimento por concurso público e nível superior para o exercício de tais funções.





25. Nessa seara, destacou que, após análise das remunerações dos servidores lotados na UCCI, verificou incompatibilidade e discrepância entre os vencimentos dos Controladores Internos recentemente nomeados mediante concurso público, o qual exigia nível superior, e os demais servidores pertencentes ao perfil de nível médio, posto que aqueles recebem menos que esses.

26. Nesse contexto, a Secex também faz um cotejo entre as leis municipais que dispõem sobre os vencimentos dos Controladores Internos do Poder Executivo e do Legislativo, concluindo (doc. digital nº 131843/2018, fls. 71 e 72):

(...) 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.

27. Por fim, sublinhou que foram identificados 68 servidores do Município de Rondonópolis supostamente cedidos de forma irregular, conforme Parecer Técnico de Auditoria Interna nº 12/2017, analisado pela equipe técnica, em contrariedade à Lei Municipal nº 1.752/1990, de modo a concluir pela (doc. digital nº 131843/2018, fl. 77):

(...) 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 do relatório.





28. A equipe técnica então passou ao **Achado nº 4: “Terceirizações com substituição indevida de Mão de obra, em desacordo com o mandamento constitucional (Art. 37, I e II CF)”**, classificando a irregularidade encontrada como “*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)*”.

29. Nesse sentido, relatou que foram constatadas contratações de fundações e empresas, com objeto de prestação de serviços de terceirização de mão de obra, para atividades próprias de cargos e funções do quadro de pessoal do Poder Executivo e da autarquia de saneamento, em desacordo com princípios constitucionais, Lei de Licitações e Lei de Responsabilidade Fiscal.

30. Apontou irregularidades na celebração do Convênio nº 01/2016/ROO-MT/UNEMAT entre a Prefeitura Municipal de Rondonópolis e a Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT, tendo a Fundação de Apoio ao Ensino Superior Público Estadual – FAESPE como interveniente, fundamentando-se o ajuste no art. 24, XIII, c/c artigos 116 e 117 da Lei nº 8.666/1993, o qual, conforme sustenta a equipe técnica, se assemelha mais a um contrato do que um convênio propriamente dito, haja vista a ausência de interesse comum dos partícipes.

31. Em síntese, concluiu a equipe técnica (doc. digital nº 131843/2018, fls. 91 e 92):

- 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 deste TCE/MT.

32. Ainda, sugeriu o seguinte encaminhamento:

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.

33. No que diz respeito à contratação de empresas terceirizadas para fornecimento de mão de obra, a equipe técnica relatou que houve 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.

34. Ato contínuo, a equipe técnica apontou o **Achado nº 5 - “Pagamento irregular de insalubridade quanto à legislação e ao ambiente e quanto à base de cálculo/percentual”**, classificando as irregularidades como *“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)”*.

35. Com efeito, alegou que constatou a concessão ilegal de 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.





36. Também apontou o pagamento de adicional de insalubridade com base em cálculo ilegal.

37. Desta forma, sustentou a ilegalidade da concessão do adicional de insalubridade no município de Rondonópolis, posto que se utiliza do valor da remuneração do servidor, para a formação da respectiva base de cálculo e posterior aplicação do percentual do adicional, diversamente do que estabelece a legislação, a qual dispõe o vencimento inicial da carreira como a base de cálculo para o aludido adicional.

38. A Secex também discriminou o **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”**, indicando a ocorrência da irregularidade “*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)*”.

39. Para tanto, revelou que foi constatado o pagamento de R\$ 438.730,71, a título de “hora extra” no exercício de 2017, enquanto a Lei Municipal nº 1.752/1990, conforme redação conferida pela Lei Municipal nº 8.840/2016 ao art. 74-A, estabeleceu 31/12/2016 como data limite para autorização de serviço extraordinário.

40. Portanto, em resumo, foram elencados pela equipe técnica os seguintes achados:

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. 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).

Responsável: José Carlos Junqueira de Araújo - Prefeito Municipal.

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).





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto
Telefones: (65) 3613-7511 / 7513 - Fax: 3613-7512
e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

KB_ 99. Pessoal_Grave_99. Irregularidade referente a Pessoal, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT.

Responsável: José Carlos Junqueira de Araújo - Prefeito Municipal.

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. Pessoal_grave_06. Servidor Público em desvio de função, contrariando os princípios da legalidade e impessoalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal).

Responsável: José Carlos Junqueira de Araújo - Prefeito Municipal.

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).

Responsável: José Carlos Junqueira de Araújo - Prefeito Municipal.

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).

Responsável: José Carlos Junqueira de Araújo - Prefeito Municipal.

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. 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).

Responsável: José Carlos Junqueira de Araújo - Prefeito Municipal.

41. Em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, foi realizada a citação do gestor pelo Ofício nº 926/2018 (doc. digital nº 137062/2018), concedendo-lhe prazo de quinze dias para apresentação da defesa, o qual foi posteriormente prorrogado, a pedido, pela decisão do então Conselheiro relator (doc. digital nº 152870/2018).





42. Ato contínuo, o gestor apresentou sua defesa (doc. digital nº 164021/2018), por meio da qual alegou, quanto ao **Achado nº 1**, que os atos administrativos estão respaldados na Lei nº 4.524/2005 e atualizações posteriores, razão porque não há que se falar em ilegalidade. Ademais, destacou que estão sendo convocados todos os aprovados no concurso realizado em 2016, para provimento das vagas existentes.

43. No que tange aos Agentes Comunitários de Saúde – ACS e Agentes de Combate às Endemias – ACE, o gestor afirmou que o TCE/MT não previu as consequências legais do enquadramento em cargos de provimento efetivo, sobretudo no que se refere ao impacto nas despesas de pessoal e o equilíbrio junto à previdência municipal.

44. Também argumentou que a Emenda Constitucional nº 51/2006 não dispôs sobre o regime jurídico e previdenciário que deveria ser aplicado aos referidos agentes públicos, deixando que tal matéria fosse regulamentada pela legislação infraconstitucional.

45. Destacou que não houve, no âmbito da Lei nº 11.350/2006, indicação de como se daria o enquadramento desses agentes, se em cargo, emprego ou função pública, mas apenas se limitou a estabelecer as suas atribuições e, ainda, conforme as disposições dos artigos 8º e 9º do citado diploma, o enquadramento seria realizado a critério dos respectivos entes da federação e, no caso da União, o regime escolhido foi o celetista.

46. Assim, ressaltou que o STF, por meio da ADI 2135-4/2007, reconheceu a impossibilidade de se adotar o regime celetista no âmbito da Administração Pública; todavia, modulou os seus efeitos, de modo a validar o enquadramento feito no âmbito federal, mas impossibilitando os demais entes federativos de adotar tal regime após o referido julgamento.





47. Ademais, salientou que a Lei nº 11.350/2006 estabeleceu nova forma de admissão de pessoal, qual seja, o processo seletivo público, bem assim empregou a expressão “contratação”, em vez de “provimento”, argumentando que não se pode conferir a tais agentes o vínculo de cargo público de provimento efetivo ou celetista, posto que estas categorias dependem de concurso público. Assim, a solução jurídica encontrada pelo Município de Rondonópolis foi o enquadramento como função pública, por meio de dois projetos de lei encaminhados ao Legislativo Municipal, para regularização da situação funcional dos ACEs e ACSs, sendo que um foi aprovado, estando em fase de implantação, e o outro foi rejeitado.

48. No que concerne ao **Achado nº 2**, o gestor asseverou que a Lei nº 5.132/2007 foi editada e promulgada no ano de 2007, encontrando-se em plena vigência e só poderá ter seus efeitos desconsiderados caso seja submetida ao crivo do Judiciário, para que declare sua inconstitucionalidade. Deste modo, argumentou que não há como lhe imputar a responsabilidade por situações fundadas em texto de lei, cuja aprovação se deu em época que esse não exercia a função.

49. Aduziu que não existe irregularidade pelo fato de haver servidores celetistas sem estabilidade, já que a Constituição Federal de 1967 não exigia o concurso público como única forma de ingresso no serviço público. Assim, tais servidores não possuem estabilidade, porém, estão legalmente contratados.

50. Com relação aos servidores Édio Gomes da Silva, Edson Aparecido da Costa e Gilberto Aparecido Silveira, o gestor informou que esses 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.





51. Acrescentou que a jurisprudência é contundente, excluindo da contagem do prazo da estabilidade apenas os servidores comissionados. Nesse sentido, destacou a regra transitória que criou a estabilidade excepcional para os servidores não concursados (art. 19, § 2º, do ADCT). Assim, entendeu não existir irregularidade ou ilegalidade na existência de servidores em regime celetista no Quadro de Pessoal da Prefeitura Municipal de Rondonópolis.

52. No que se refere ao **Achado nº 3**, asseverou que alguns servidores se encontram em desempenho de atribuições meramente burocráticas na UCCI, como existem em outros órgãos do Município, o que não significa que há desvio de função, sendo que apenas uma servidora está investida em cargo comissionado.

53. Também, informou que demais servidores cedidos em gestões anteriores, sem preencher as condições legais, estão sendo notificados para retornarem às lotações de origem.

54. Saliou que a lotação do docente na UCCI decorre de sua readaptação, conforme parecer jurídico emitido pela Procuradoria do Município, bem como afirmou 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, sendo que alguns contam com mais de 10 (dez) anos de serviço no município de Rondonópolis.

55. Ainda, sustentou a legalidade da lotação dos técnicos instrumentais da UCCI, com fundamento nos artigos 2º e 3º da Lei Complementar Municipal nº 226/2016. Já no que concerne à afirmação da equipe técnica de que os cargos deveriam ser ocupados por auditores públicos, o gestor alegou que o assunto foi superado diante das legislações vigentes e do entendimento deste Tribunal e do Ministério Público Estadual.





56. No que se refere à necessidade de independência que o cargo requer para o desempenho satisfatório das atividades de controle interno, o gestor alegou que não compete à equipe técnica 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.

57. Expôs que os apontamentos feitos no julgamento das contas anuais de gestão de 2014 e 2015 foram pela realização de concurso público e posse de controladores internos, o que foi realizado nos anos de 2016 e 2017.

58. Posicionou-se no sentido de que não há ilegalidade na emissão de parecer de Controle Interno sobre as contas anuais por servidor comissionado, 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 Lei Complementar nº 59/2007, bem como as suas atribuições, inclusive a de emitir parecer conclusivo acerca das contas anuais, decorrem do referido diploma e da Resolução Normativa nº 33/2012 desta Corte de Contas.

59. O gestor destacou que a comparação de salários dos auditores internos e dos técnicos lotados na UCCI 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, circunstância essa que justifica o recebimento de maiores salários. Quanto à comparação entre a remuneração dos Controladores Internos do Poder Executivo e Legislativo, alegou que, nos termos da Constituição Federal, os poderes são independentes e harmônicos entre si, de forma a constituir o sistema de “freios e contrapesos”.

60. Além disso, acrescentou que foi apresentada denúncia anônima com o mesmo questionamento no Ministério Público Estadual, o qual, por sua vez,





encaminhou ao Ministério Público de Contas, sendo instaurado procedimento interno administrativo, cuja conclusão foi pelo arquivamento.

61. Quanto às irregularidades apontadas no **Achado nº 4**, o gestor trouxe 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.

62. Afirmou que qualquer contratação entre o Poder Público e empresas privadas deve ser realizada com observância à Lei nº 8.666/1993, sendo que o diploma não prevê a contratação de fornecimento de mão de obra e, sim, de serviços, como limpeza, vigilância, transporte de valores, jardinagem, entre inúmeros exemplos.

63. O gestor informou que a única regra sobre a contratação de mão de obra temporária na Administração Pública é a do art. 37, IX, da Constituição Federal, o que não é o caso, posto que não há lei específica para a contratação. Assim, asseverou que a terceirização é perfeitamente possível como contrato de prestação do serviço em si, não sendo permitido à Administração contratar o fornecimento de mão de obra pura e simplesmente.

64. Argumentou que, conforme a legislação municipal, as atribuições do cargo de carreira Apoio Instrumental são inúmeras e genéricas, o que impossibilitaria a terceirização de todo e qualquer serviço acessório à Administração Pública municipal. Nesse sentido, registrou a intenção da Administração municipal de alterar a norma para delimitar as atribuições do cargo em questão, a fim de evitar possíveis apontamentos.

65. No que concerne ao **Achado nº 5**, relatou que a atual gestão do município providenciou a contratação de empresa, para elaboração de Laudos Técnicos das Condições do Ambiente de Trabalho – LTCAT dos servidores, não sendo possível a sua responsabilização pelos atos das gestões anteriores.





66. Afirmou que medidas foram adotadas para aferir os riscos a que estão submetidos os servidores e conferir se os pagamentos estão sendo realizados em consonância com a legislação aplicável. Destacou que tal providência decorre da promulgação da Lei Municipal nº 8.798/2016, que alterou a Lei Municipal nº 1.752/1990, cuja redação dos artigos 70 e 71 regulamentou o pagamento do referido adicional.

67. Quanto ao **Achado nº 6**, alegou que houve pagamento de horas extraordinárias remanescentes do exercício de 2016, autorizadas por leis específicas, quais sejam, a Lei Complementar nº 250/2017 e Lei Complementar nº 257/2017, e esclareceu que os pagamentos foram realizados tão somente para os servidores da classe de vigilantes e para os meses de janeiro e fevereiro/2017, conforme a legislação.

68. Afirmou que a Lei nº 1.752/1990, com as alterações vigentes, não veda o serviço extraordinário, mas permite em situações excepcionais e conforme o interesse público. Quanto ao quadro de pagamentos apresentado pela equipe técnica, esclareceu que, onde se lê pagamentos realizados no mês de janeiro, esses dados correspondem, na verdade, às horas efetivamente trabalhadas em dezembro/2016, uma vez que a legislação autorizava a realização de serviço extraordinário até 31/12/2016, forçando seu pagamento em janeiro de 2017.

69. Registrou que foi autorizado em lei o pagamento de R\$ 52.625,75 no mês de dezembro de 2017; contudo, foi pago o montante de R\$ 47.511,11 em folha de pagamento, tendo em vista que a servidora Maria Aparecida de Moraes, que receberia o valor de R\$ 4.754,64, se encontrava exonerada. Quanto ao valor de R\$ 11.725,39, alegou que foi pago na folha de décimo terceiro salário de 2017, uma vez que correspondia aos reflexos das horas extras laboradas no período.





70. Por fim, destacou que a realização de horas extras também encontra previsão na Lei nº 9.043/2016, que dispõe acerca das diretrizes orçamentárias para o exercício de 2017.

71. Em sede geral de defesa, o gestor alegou que os atos apontados pela equipe técnica são oriundos de gestões passadas e que a sua responsabilização só seria possível em caso de, apesar de cientificado, se mantivesse inerte ou agisse de modo desidioso. Também, ressaltou que alguns dos questionamentos dizem respeito à constitucionalidade de lei, enquanto outros de atos administrativos que já se convalidaram pelo lapso temporal, os quais não podem ser revogados quando acarrete lesão ao interesse público ou prejuízo a terceiros de boa-fé.

72. Nos pedidos, em sede de preliminar, e com base no princípio da ampla defesa e do contraditório e também no princípio da isonomia entre as partes, requereu o sobrestamento do feito para complementação da manifestação ou, ainda, o desmembramento do feito, em razão da natureza diversa dos achados. No mérito, postulou o acatamento das razões de sua defesa e improcedência da auditoria, com o seu arquivamento.

73. A Secex competente emitiu o Relatório Técnico de Defesa (doc. digital nº 249627/2018), no qual, analisando a argumentação apresentada pelo gestor, manteve todos os Achados de Auditoria. Além disso, sugeriu afastar a aplicação, no caso concreto, de Leis Municipais que contrariam a Constituição Federal, ou encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para as providências cabíveis quanto à inconstitucionalidade dos dispositivos legais; impor multas ao gestor responsável, em decorrência dos Achados 1, 4, 5 e 6; expedir determinações à atual gestão; e, realizar as seguintes diligências no âmbito deste Tribunal:

(...)

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.

74. Na forma regimental, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 3.350/2019 (doc. digital nº 158867/2019), da lavra do Procurador de Contas Dr. Gustavo Coelho Deschamps, manifestou-se da seguinte forma:

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

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;

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);





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto
Telefones: (65) 3613-7511 / 7513 - Fax: 3613-7512
e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

- 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 no 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);





GABINETE DE CONSELHEIRO

Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto
Telefones: (65) 3613-7511 / 7513 - Fax: 3613-7512
e-mail: gab.domingosneto@tce.mt.gov.br

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.

75. Enfim, o processo foi incluído na pauta da Sessão Plenária de 20/4/2021. No entanto, após a realização de sustentação oral pelo Dr. Marcos Gattass Pessoa Junior, procurador da Associação dos Auditores e Controladores Internos dos Municípios de Mato Grosso – AUDICOM/MT, esta relatoria solicitou a retirada dos autos da pauta de julgamento para analisar as questões levantadas pelo nobre advogado.

76. É o relatório.

Cuiabá/MT, 3 de agosto de 2021.

*(assinatura digital)*¹

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

¹ 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.

