DELIBERAÇÃO AC00 - 1779/2017

PROCESSO TC/MS	**:** TC/12885/2016
PROTOCOLO	**:** 1711833
TIPO DE PROCESSO	**:** AUDITORIA
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA DE AQUIDAUANA
JURISDICIONADO	**:** JOSE HENRIQUE GONÇALVES TRINDADE
RELATORA	**:** CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: AUDITORIA – PREFEITURA DE AQUIDAUANA – ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – IRREGULARIDADE NAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA – INDETERMINAÇÃO LEGAL NO QUANTITATIVO DE VAGAS A SEREM SUPRIDAS – POSSIBILIDADE DE EXCESSO DE DISCRICIONARIEDADE DO GESTOR PÚBLICO – EXISTÊNCIA DE CARGOS EFETIVOS OCUPADOS SEM A RESPECTIVA PREVISÃO LEGAL – ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS – CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA – PRETENSÃO DE AMPLIAR INDEVIDAMENTE O ROL DE HIPÓTESES LEGAIS – CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE MÉDICOS POR MEIO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS PARA SUPRIR CARGOS EFETIVOS – CARGA HORÁRIA INCOMPATÍVEL DOS MÉDICOS EFETIVOS – MÉDICOS COM CONTRATO TEMPORÁRIO E VÍNCULO COMISSIONADO CUJA CARGA HORÁRIA É INCOMPATÍVEL – MÉDICA QUE POSSUI CARGO EM COMISSÃO E CONTRATO TEMPORÁRIO COM O MUNICÍPIO, ALÉM DE POSSUIR VÍNCULO EFETIVO E OUTRO CONTRATO TEMPORÁRIO COM O MUNICÍPIO DE ANASTÁCIO - EXCESSIVO NÚMERO DE CONTRATOS PARA O CARGO DE AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE – SALÁRIO-FAMÍLIA CONCEDIDO IRREGULARMENTE AOS SERVIDORES – PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO IRREGULAR – SERVIDORES RECEBENDO SUBSÍDIO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL – NÃO ENVIO DA DOCUMENTAÇÃO NECESSÁRIA A ALIMENTAR O BANCO DE DADOS DO SICAP – IRREGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

São irregulares os atos e procedimentos administrativos, constatados em auditoria em razão das seguintes irregularidades: a Lei não determina o quantitativo de vagas a serem supridas, pois além de estabelecidas por cláusulas abertas, permitem excesso de discricionariedade por parte do gestor público; pela existência de servidores acumulando indevidamente cargos ou funções nos quadros da prefeitura; pela pretensão de ampliação indevida do rol de hipóteses legais que estabelece a contratação temporária; pela contratação irregular de médicos por meio de contratos temporários para suprir cargos efetivos; pela carga horária incompatível dos médicos efetivos contratados também temporariamente; pelos médicos que possuem contrato temporário e vínculo comissionado cuja carga horária das atribuições é incompatível; pela

médica que possui cargo em comissão e contrato temporário com o município, além de possuir vínculo efetivo e outro contrato temporário com o município de Anastácio; pelo exagerado número de contratos firmados para o cargo de agente comunitário de saúde; pelo salário-família concedido irregularmente a servidores; pelos servidores que recebem subsídio acima do limite constitucional; pelo não envio da documentação necessária a alimentar o banco de dados do sicap, com imposição de multa ao jurisdicionado e recomendação ao atual gestor.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 25ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 18 de outubro de 2017, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto da Relatora, em declarar a irregularidade dos atos e procedimentos administrativos apurados no Relatório de Auditoria nº 3/2016, na Prefeitura de Aquidauana, no período de abril de 2015 a março de 2016, com imposição de multa ao titular do órgão à época do período auditado, no valor correspondente a 500 (quinhentas) UFERMS e recomendação ao atual titular do órgão para que adote as medidas necessárias a regularizar as falhas identificadas no presente relatório, medidas essas que deverão ser alvo de monitoramento pelas equipes técnicas deste Tribunal, responsáveis pelas futuras ações fiscalizatórias a serem realizadas no município de Aquidauana.

Campo Grande, 18 de outubro de 2017.

Conselheira **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO** – Relatora

Conselheiro **Iran Coelho das Neves** – Designado para lavratura e assinatura do Acórdão, nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

Cuida-se do Relatório da Auditoria nº 3/2016, realizada pela equipe técnica da Inspetoria de Controle Externo de Atos de Pessoal – ICEAP na Prefeitura Municipal de Aquidauana, tendo como objeto atos de pessoal.

O método utilizado na auditoria foi por amostragem, com alcance dos meses de abril de 2015 a março de 2016, abrangendo dados dos sistemas financeiro, contábil e de pessoal.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes irregularidades:

a) Plano de cargos: as funções de confiança não estão previstas adequadamente, pois não determina o quantitativo de vagas a serem supridas e são estabelecidas por cláusulas abertas, que permitem excesso de discricionariedade por parte do gestor público;
b) Quadro de pessoal: existência de 16 cargos efetivos ocupados sem a respectiva previsão legal;
c) Acumulação indevida de cargos: existência de 9 servidores acumulando indevidamente cargos ou funções nos quadros da Prefeitura Municipal;
d) Contratação temporária:
d.1) a norma legal que estabelece a contratação temporária pretende ampliar indevidamente o rol de hipóteses legais;
d.2) contratação irregular de médicos, que suprem o quadro efetivo por meio de contratos temporários;
d.3) há 10 médicos contratados que também são detentores de cargos efetivos, cuja carga horária é incompatível com a especificada nos contratos temporários;
d.4) há dois médicos que possuem contrato temporário e vínculo comissionado, cuja carga horária das atribuições é incompatível;
d.5) a médica Analice Mendes Fialho detém cargo em comissão e contrato temporário com o município, além de possuir vínculo efetivo e outro contrato temporário com o município de Anastácio;
d.6) a servidora Milena Marchini Rodrigues consta da relação de médicos do órgão, mas não aparece em nenhuma folha de pagamento;
d.7) exagerado número de contratos firmados para o cargo de agente comunitário de saúde.
e) Folha de pagamento:
e.1) salário-família concedido irregularmente a 436 servidores;
e.2) a servidora Dalila Luiz Cardoso, detentora de dois cargos efetivos, recebe salário-família em ambos;
e.3) salário-família distribuído irregularmente a 94 agentes que ocupam somente cargo em comissão;
e.4) pagamento de gratificação irregular a 73 servidores;
e.5) 11 servidores percebendo indevidamente duas verbas de gratificação;
e.6) 9 servidores vem recebendo subsídio acima do limite constitucional.

f) SICAP: o órgão não tem encaminhado a documentação necessária à alimentar o banco de dados do SICAP.

Intimado para apresentar defesa, o Prefeito Municipal à época, Sr. José Henrique Trindade Gonçalves, ofertou justificativas e documentos.

Compareceu aos autos, também, o Sr. Odilon Ferraz Alves Ribeiro, atual Prefeito, informando a adoção das seguintes providências em relação aos achados de auditoria:

> "Realização de Censo Presencial dos Servidores Ativos e Inativos, visando o conhecimento de sua massa de servidores ativos e inativos, bem como a averiguação de servidores inativos já falecidos e ainda tendo seus proventos depositados, além dos servidores ativos que porventura não estivessem cumprindo seu labor;
> Procedeu à Conformidade da Folha de Pagamento, visando justamente à verificação da correta parametrização dos pagamentos, como, por exemplo, a adequação dos salários de acordo com os ditames legais, além da correta aplicação da dedução do limite constitucional.
> Quanto ao pagamento de valores indevidos nos salários dos servidores, como salário-família e demais gratificações, para evitar judicializações desnecessárias que gerariam maiores dispêndios aos cofres públicos, esta administração houve por bem, após levantamento, intimar os servidores informando acerca do recebimento indevido, dando-lhes prazo para contraditório e ampla defesa para, após, excluir tais pagamentos e proceder à cobrança dos valores retroativos."

Em reanálise, o corpo técnico da ICEAP considerou sanada a irregularidade apontada no item "d.6", mantendo, porém, seu entendimento quanto aos demais achados de auditoria.

O representante do Ministério Público de Contas alinhou-se com o posicionamento dos analistas, sugerindo, em seu Parecer, a aplicação de multa ao gestor, a impugnação das despesas irregulares e a expedição de determinações e recomendações.

Vieram-me os autos conclusos.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano – Relatora

São as seguintes as irregularidades discriminadas no presente relatório de auditoria:

a) Plano de cargos

A auditoria apurou que a lei municipal complementar n. 11/2009 não estabelece o quantitativo de funções de confiança passíveis de nomeação, deixando

margem para que a designação de servidores para tais funções fique condicionada à discricionariedade do gestor público.

Vejamos o texto legal:

> "Art. 113. Ficam instituídas as Gratificações por Regime de Tempo Integral – RTI e Condições Especiais de Trabalho – CET.
> § 1º. A Gratificação por Regime de Tempo Integral – RTI, poderá ser atribuída ao ocupante de Cargo em Comissão, considerado o nível de exigências técnicas para o exercício das atribuições inerentes ao cargo, de até o limite de 40% (quarenta por cento) da remuneração básica, mediante ato do prefeito municipal.
> § 2º. A Gratificação por Condições Especiais de Trabalho – CET, poderá ser atribuída aos servidores do quadro efetivo da prefeitura, que realizarem serviços fora do horário normal de expediente e em condições especiais, no interesse da administração, até o limite de 40% (quarenta por cento) da remuneração básica, por ato do prefeito municipal."

De acordo com a legislação de regência, há duas formas de gratificar funções de confiança: uma, para servidores comissionados, consistindo na Gratificação por Regime de Tempo Integral, e outra, para servidores efetivos, denominada Gratificação por Condições Especiais de Trabalho.

Em qualquer das hipóteses, inexiste previsão quantitativa específica para as funções de confiança, situação que não se coaduna com os princípios regentes da administração pública, notadamente o da estrita legalidade, que proíbe o gestor de fazer aquilo que não está expressamente previsto em lei, ao deixar uma margem ilimitada de discricionariedade ao Prefeito Municipal.

O gestor, em sua resposta, limitou-se a afirmar que o quantitativo de funções de confiança encontra-se discriminado no anexo I da Lei Complementar n. 11/2009.

Entretanto, o documento a que se refere o ordenador de despesas diz respeito aos cargos em comissão, os quais, por óbvio, não se confundem com as funções de confiança.

A esse respeito, transcrevo o art. 37, V, da Constituição Federal:

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

Como se vê, os cargos em comissão e as funções de confiança não se confundem, apesar de ambos destinarem-se ao provimento de atribuições de direção, chefia e assessoramento. Enquanto os cargos em comissão podem ser providos por servidores efetivos (pertencentes ao quadro) ou não, as funções de confiança somente podem ser destinadas a servidores que tenham vínculo jurídico permanente com a administração.

Logo, conclui-se pela impertinência das justificativas apresentadas, na medida em que o anexo I da Lei Complementar n. 11/2009 traz o quantitativo dos cargos comissionados, não das funções de confiança.

Irregularidade mantida.

b) Quadro de pessoal

A auditoria apontou a existência de 16 cargos efetivos, abaixo identificados, ocupados sem a respectiva previsão legal.

Cargo	Quantidade
Dentista	8
Técnico em higiene bucal	5
Professor	2
Professor A2	1
TOTAL	**16**

O gestor, em resposta, informa que o cargo de técnico em higiene bucal teve sua nomenclatura alterada para o cargo de técnico em saúde bucal através da lei n. 2.297/2013 (vide art. 5º), que altera a lei ordinária n. 1.733/2000, que dispõe sobre o plano de cargos e carreiras e vencimentos dos servidores públicos do município de Aquidauana. Quanto ao cargo de dentista há previsão legal na lei n. 1906/2013, que cria o Departamento de Gerência de Programas de Saúde, que são os dentistas que trabalham no ESF.

As justificativas apresentadas esclarecem apenas parcialmente o achado de auditoria.

No que concerne ao cargo de Técnico em Higiene Bucal, a Lei n. 2.297/2013 alterou sua nomenclatura para Técnico em Saúde Bucal, adequado, portanto, à legislação de regência.

Impende registrar, porém, que apesar da modificação efetuada pela legislação, o sistema responsável pela folha de pagamento mantém a nomenclatura anterior, gerando problemas de verificação e adequação deste com a legislação em vigor no âmbito do município.

Quanto ao cargo de Dentista, apesar da afirmação, pelo gestor de que o referido cargo teria sido criado pele Lei n. 1.906/2013, a equipe de trabalho não obteve acesso à referida legislação, tanto no momento da fiscalização in loco, quanto nos presentes autos, em que não houve juntada da mesma, não sendo possível a apuração de sua regularidade.

Em relação aos demais cargos, nenhuma explicação foi apresentada.

Irregularidade parcialmente sanada.

c) Acumulação indevida de cargos

A auditoria constatou a existência de 9 servidores efetivos acumulando indevidamente cargos ou funções nos quadros da Prefeitura. São eles:

> 1 - Antônio Carlos Caetano, detentor de cargo efetivo de agente administrativo, um cargo em comissão de gerência e uma função gratificada de origem não especificada;
> 2 – Claudiomiro Eloi, detentor de cargo efetivo de auxiliar de serviço de saúde, um cargo em comissão na divisão de controle de vetores e uma função gratificada de origem não especificada;
> 3 – Cleide Marques de Souza, detentor de cargo efetivo de auxiliar de serviços gerais, um cargo em comissão de gerência e uma função gratificada de origem não especificada;
> 4 – Edy Souza Vieira, detentor de cargo efetivo de agente administrativo, um cargo em comissão de chefe de setor e uma função gratificada de origem não especificada;
> 5 – Elenir Rola Martins, detentor de cargo efetivo de auxiliar de serviços gerais, um cargo em comissão de gerência e uma função gratificada de origem não especificada;
> 6 – Elizabeth Ortiz, detentor de cargo efetivo de advogada, um cargo em comissão de gerência e uma função gratificada de origem não especificada;
> 7 – Emmanuelle Ferreira Santana Colombo Vieira, detentor de cargo efetivo de agente administrativo, um cargo em comissão de gerência e uma função gratificada não especificada;
> 8 – Nilda Avila Macedo, detentor de cargo efetivo de digitador, um cargo em comissão de gerência e duas funções gratificadas, uma em auditoria e outra não especificada;
> 9 – Rutineia Oliveira da Silva, detentor de cargo efetivo de auxiliar de serviços gerais, um cargo em comissão de gerência e uma função gratificada de origem não especificada;

O gestor, em sua resposta, alega inexistir acumulação indevida nas hipóteses, pois os servidores indicados são efetivos designados para o exercício da função de pregoeiro, razão porque recebem gratificação fixa mensal no valor de R$ 382,31, nos termos do Decreto n. 079/2016 cumulado com Lei n. 2.097/2009 e Decreto n. 070/2016.

Além disso, afirma que os mesmo servidores foram designados para o exercício de cargo em comissão e optaram pelo recebimento de seu vencimento acrescido de gratificação no montante de 50% (cinquenta por cento) incidente sobre a remuneração básica correspondente ao cargo, nos termos estabelecidos no art. 115 da Lei Complementar Municipal n. 011/2009.

As justificativas não ilidem o achado de auditoria.

Consoante descrito pelo próprio ordenador de despesas, todos os profissionais acima identificados, exceto a Sra. Nilda Ávila Macedo, são servidores efetivos da

Prefeitura que foram designados para o exercício de cargo em comissão e função de confiança, cumulativamente.

Nesse sentido, em razão da própria natureza do cargo comissionado, este é inacumulável com a função de confiança ou função gratificada.

Como se sabe, os cargos em comissão e as funções em confiança destinam-se ao suprimento de necessidade da administração com agentes para o exercício de atribuição de chefia, direção ou assessoramento, desde que gozem da confiança de seu superior hierárquico.

Assim, por tratarem de cargos com natureza jurídica idênticas não podem ser exercidas, ao mesmo tempo, por um único agente, ainda mais se levado em conta que a jornada de trabalho dentro do órgão é única e inviabiliza a compatibilização dos horários para exercício de feixes de atribuições distintos.

A situação da servidora Nilda Ávila Macedo, assim como os demais, também é irregular, na medida em que é servidora efetiva, detentora do cargo de digitadora, e exerce ao mesmo tempo cargo em comissão e a função de confiança de auditora, consoante descrito pelo gestor, logo, cargos inacumuláveis por sua natureza.

Diante de tais ponderações, mantenho a irregularidade.

d) Contratação temporária

Sobre o item “contratação temporária”, foram identificadas as seguintes irregularidades:

d.1) a norma legal que estabelece a contratação temporária pretende ampliar indevidamente o rol de hipóteses legais

A Lei n. 1.777/2001, que regulamenta a contratação temporária no âmbito do município de Aquidauana, considera, como necessidade temporária de excepcional interesse público, as contratações que visem a:

> Art. 2º (...)
> I – combater surtos epidêmicos e endêmicos;
> II – fazer recenseamento;
> III – atender a situações de calamidade pública;
> IV – substituir professor, quando não houver substituto no Quadro de Pessoal Permanente da Administração Municipal;
> V – permitir a execução de serviço, por profissional de notória especialização nas áreas específicas;
> VI – atender outras situações de urgência a serem definidas através de Decreto Municipal.
>
> Art. 3º - A excepcionalidade pode atingir qualquer função, bastando que a situação seja peculiar à necessidade de serviço e de interesse público.

A crítica feita pela equipe de auditoria recai sobre o art. 3º, cujo texto permite, de forma subjetiva, ampliar o rol de situações passíveis de serem consideradas excepcionais, hipótese que não se alinha com os princípios basilares que regem a atuação administrativa, em especial, o da legalidade, moralidade e impessoalidade.

Sobre o ponto, o gestor não se manifestou.

Irregularidade mantida.

d.2) contratação irregular de médicos, que suprem o quadro efetivo por meio de contratos temporários

Nos termos do Anexo I, da tabela I da Lei n. 2.248/2016, o quadro de servidores do município de Aquidauana prevê a existência de 155 cargos efetivos de médicos, dos quais 21 estão sendo regularmente ocupados por servidores aprovados em concurso público e 4 vagas são destinadas a ocupantes de cargos em comissão.

Além disso, há 12 contratados temporários para a função de médico, o que representa 57% das vagas atualmente ocupadas por efetivos, importando em afronta à regra do concurso público.

O gestor, em sua resposta, reconhece o alto número de contratados, justificando que a contratação temporária se faz necessária tendo em vista a existência de 15 ESF no município, enquanto existem apenas 5 médicos efetivos para o atendimento nessas unidades de saúde.

Realmente, o número de médicos contratados é incompatível com o total de efetivos, evidenciando a pertinência do achado de auditoria e a necessidade de realização de concurso público para o preenchimento das vagas existentes.

Irregularidade mantida.

d.3) há 10 médicos contratados que também são detentores de cargos efetivos, cuja carga horária é incompatível com a especificada nos contratos temporários

A auditoria apurou que os médicos Dalila Caroline Clemente Merino, Diogo Bossay, Francisco Maksoud, Irineu Barbero Vitorio, Jullyete Almeida Gonçalves, Liz Arima Pellegrino, Marcos Rondon Vaz de Melo, Mitzi Therezinha Kishida, Tiago Nogueira de Almeida e Vitor Maksoud, todos servidores efetivos do município, também firmaram contratos temporários, o que seria incompatível em termos de horário, tendo em vista que a jornada de trabalho total, somados os dois vínculos, atingiria 200 horas mensais.

O gestor, em sua defesa, alega que tais profissionais teriam apenas um vínculo com o ente auditado, o que seria comprovado pelos contratos temporários anexados à resposta.

A justificativa ofertada apresenta-se incompleta, na medida em que o ordenador de despesas não rebateu a constatação feita pela equipe de auditoria de que os nomes dos médicos constam em duas folhas distintas, com importes

diferentes, dentro de um mesmo mês de referência, sendo um da saúde e outro da secretaria de administração, o que demonstra a existência de mais de um vínculo com cada profissional e a incompatibilidade fática de horários de trabalho.

Irregularidade mantida.

d.4) há dois médicos que possuem contrato temporário e vínculo comissionado, cuja carga horária das atribuições é incompatível;

Apurou-se que os médicos Analice Mendes Fialho e Hilton Luis Alves Filho são detentores de cargos comissionados na administração – o que pressupõe uma jornada de 40 horas semanais – e também firmaram contratos temporários com o município, resultando na acumulação de duas funções com horários de trabalho totalmente incompatíveis.

Sobre o achado, não houve manifestação.

Irregularidade mantida.

d.5) a médica Analice Mendes Fialho detém cargo em comissão e contrato temporário com o município, além de possuir vínculo efetivo e outro contrato temporário com o município de Anastácio

Ainda em relação à médica Analice Mendes Fialho, constatou-se que, além do cargo em comissão e do contrato temporário firmado com o município de Aquidauana, dita profissional ainda mantinha vínculo efetivo e outro contrato temporário com o município de Anastácio, resultando na acumulação ilegal de funções e em jornadas de trabalho incompatíveis.

Sobre o item, o gestor limitou-se a dizer que desconhecia os outros vínculos trabalhistas, pois referida servidora preencheu uma declaração de não acúmulo de cargo no ato da contratação.

São insuficientes as explicações ofertadas, pois, ainda que o gestor desconhecesse os vínculos existentes entre a Sra. Analice e o município de Anastácio, ainda assim, dentro do próprio âmbito do município de Aquidauana, dita servidora acumula indevidamente um cargo em comissão e um contrato temporário (conforme já debatido no item ‘d.4’), circunstância suficiente para a manutenção do achado.

d.6) a servidora Milena Marchini Rodrigues consta da relação de médicos do órgão, mas não aparece em nenhuma folha de pagamento

Com relação à situação da médica Milena Marchini Rodrigues, as justificativas e documentos apresentados pelo gestor comprovam que sua contratação se deu temporariamente, por período inferior a 30 (trinta) dias, estando, portanto, sanada a irregularidade.

d.7) exagerado número de contratos firmados para o cargo de agente comunitário de saúde.

A auditoria questiona o alto número de contratos temporários firmados para o cargo de agente comunitário de saúde, o que representa 67,20% do total de cargos legalmente previstos.

O gestor, em sua resposta, rebate o achado de auditoria, afirmando que o município dispõe de 72 servidores efetivos e apenas 22 contratados temporariamente, apresentando, para comprovar suas alegações, uma relação com o nome dos servidores.

A despeito da resistência oferecida pelo gestor, a lista por ele apresentada não condiz com os dados extraídos das folhas de pagamentos.

Nos holerites do mês de março de 2016, por exemplo, ficou constatado que, dos 120 cargos de agente comunitário de saúde previstos em lei, somente 24 (vinte e quatro) estão regularmente ocupados por servidores efetivos, enquanto 81 (oitenta e um) agentes possuem vínculo temporário.

Logo, é inservível a relação acostada à defesa, já que incapaz de ilidir a robusta informação obtida a partir das folhas de pagamento da prefeitura.

Irregularidade mantida.

e) Folha de pagamento

e.1) salário-família concedido irregularmente a 436 servidores

e.2) a servidora Dalila Luiz Cardoso, detentora de dois cargos efetivos, recebe salário-família em ambos

e.3) salário-família distribuído irregularmente a 94 agentes que ocupam somente cargo em comissão

Os três subitens acima versam sobre a mesma matéria - salário-família concedido irregularmente – e por isso, serão analisadas em conjunto.

Dentre as vantagens asseguradas pela Lei n. 1.231/91 aos servidores públicos de Aquidauana, destaca-se o direito ao recebimento de salário-família, devido ao servidor ativo e inativo que perceba remuneração equivalente ao salário mínimo, em razão do número de dependentes econômicos.

Contudo, de acordo com o apurado pela equipe de auditoria, 436 servidores, cujos vencimentos superam o valor do salário mínimo, receberam indevidamente o salário-família.

Além disso, foi constatado o pagamento do salário-família a detentores de cargos exclusivamente em comissão, bem como o pagamento de duas verbas a esse título à servidora Dalila Luiz Cardoso, titular de dois cargos efetivos.

Nas três situações acima elencadas, as quais, aliás, não foram justificadas pelo gestor, apurou-se o pagamento irregular do salário-família, eis que realizado em desconformidade com a legislação pertinente.

Irregularidade mantida.

e.4) pagamento de gratificação irregular a 73 servidores

A auditoria constatou a existência de pagamentos irregulares de gratificação a 73 servidores, seja porque feitos em montante fixo – o que somente é permitido no caso de gratificação por exercício de cargo em comissão – seja porque realizados em percentual superior ao fixado pela lei.

Sobre as inconsistências descritas no relatório, o gestor somente aduz que as gratificações são pagas aos motoristas de ambulância lotados na Gerência de Saúde, com base em seu vencimento, com alíquota de 50% (cinquenta por cento), referente a gratificação pelas condições especiais de trabalho, ou então aos professores com base na gratificação especificada na Lei Municipal n. 2.100/2009.

Todavia, do quadro descrito no relatório, depreende-se que diversos servidores percebem gratificação, dentre os quais estão advogados, agentes administrativos, assistentes de direção, assistentes sociais, auxiliares de serviços gerais, chefes de gabinete, inspetores de alunos, trabalhadores braçais e professores em geral, sem a correspondente subsunção à norma.

Além disso, ressalvada a gratificação do magistério que é específica para os diretores, diretores adjuntos e assessores de direção, todas as demais normas são fixadas sem requisitos objetivos para sua graduação, pois normalmente são determinadas em percentuais de até 50% (cinquenta por cento), sem, contudo, descrever de que modo será graduado esse montante, deferindo excesso de discricionariedade ao gestor e importando em possíveis situações de desatendimento à necessária impessoalidade que deve vigorar no âmbito administrativo.

Enfim, ante a insuficiência das justificativas apresentadas, mantenho a irregularidade.

e.5) 11 servidores percebendo indevidamente duas verbas de gratificação

A auditoria apurou que 11 servidores vinham percebendo, simultaneamente, mais de uma verba de gratificação, hipótese vedada pelo art. 113 da Lei Complementar Municipal n. 11/2009, que autoriza a cumulação de gratificações desde que uma delas tenha sido concedida em razão da escolaridade.

Sobre o achado, o gestor não se manifestou.

Irregularidade mantida.

e.6) 9 servidores recebem subsídio acima do limite constitucional

De acordo com as regras constitucionais, nenhum servidor público municipal poderá perceber, mensalmente, importância superior ao subsídio recebido pelo prefeito.

Nesse sentido, temos que o teto remuneratório dos servidores públicos de Aquidauana, à época da auditoria, estava limitado a R$ 14.930,00, que era o valor do subsídio do prefeito municipal, fixado pela lei n. 2.238/2012.

Entretanto, foi apurado que os médicos abaixo nominados, detentores de mais de um vínculo jurídico com a administração, receberam remunerações que variavam de R$ 29.160,00 a 32.562,00 – acima, portanto, do limite permitido.

Servidor	**Remuneração**
Dalila Caroline Clemente Merino	R$ 29.160,00
Diogo Bossay	R$ 29.160,00
Francisco Maksoud	R$ 29.160,00
Irineu Barbero Vitorio	R$ 29.160,00
Jullyete Almeida Gonçalves	R$ 32.562,00
Liz Arima Pellegrino	R$ 29.160,00
Marcos Rondon Vaz de Melo	R$ 29.160,00
Mitzi Therezinha Kishida	R$ 29.160,00
Vitor Maksoud	R$ 29.160,00

Sobre o ponto, o gestor limitou-se a informar que os Médicos das “Estratégias de Saúde da Família” possuem remuneração mensal de R$ 14.580,00, já incluídos nesse valor o adicional de insalubridade (40%) e a gratificação por produtividade (100%).

Em suas justificativas, o gestor não considerou o segundo vínculo mantido entre as prefeituras e os médicos.

Somando a remuneração do cargo efetivo com a do contrato temporário, os valores atingem as cifras discriminadas na tabela acima, evidenciando o recebimento de quantias acima do teto permitido constitucionalmente.

Aliás, vale registrar que a cumulação de cargos de profissionais da saúde é permitida pelo art. 37, XVI, ‘c’, da Constituição Federal, desde que sejam observados os limites remuneratórios estabelecidos no inciso XI do mesmo artigo – condição não atendida na espécie.

Por tais razões, mantenho a irregularidade.

f) SICAP

O SICAP é o Sistema Informatizado de Controle de Atos de Pessoal, instituído e disponibilizado por este Tribunal especialmente para o recebimento e manutenção de informações relativas aos mais diversos atos de pessoal, tais como: gerenciamento de plano de cargos, concursos públicos, admissões, vacâncias e folhas de pagamento.

Para regulamentar a utilização do SICAP, o TCE expede Resoluções e Instruções Normativas com o fim específico de orientar os jurisdicionados quanto aos documentos que devem ser encaminhados, bem como os prazos para remessa.

Contudo, por ocasião dos trabalhos de auditoria, apurou-se que a Prefeitura Municipal de Aquidauana não tem encaminhado a documentação necessária à alimentar o banco de dados do SICAP, inclusive as informações relativas à realização de concurso público e admissão de pessoal, desrespeitando, assim, os diversos normativos editados por esta Corte de Contas, e dificultando, em última análise, o controle externo exercido pelo Tribunal.

Sobre o achado, o jurisdicionado não se manifestou, razão pela qual mantenho a irregularidade.

Por fim, considerando a informação de que a atual administração já adotou uma série de providências com vistas a cessar ou ao menos minimizar a repetição das irregularidades elencadas no presente Relatório, deixo de acolher as propostas de impugnação de valores e de expedição de determinações formuladas pelo agente ministerial, por entender adequado, no atual momento, que este Tribunal apenas monitore as ações que estão sendo realizadas pela atual gestão municipal, sem prejuízo de que a ocorrência de eventual dano ao erário seja apurado, no futuro, em procedimento específico.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho a análise do corpo técnico da ICEAP, e, em parte, o parecer ministerial e VOTO:

1 - pela irregularidade dos atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria nº 3/2016, realizada pela equipe técnica da Inspetoria de Controle Externo de Atos de Pessoal – ICEAP na Prefeitura Municipal de Aquidauana, com alcance dos meses de abril de 2015 a março de 2016, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, decorrente das seguintes inconsistências:

a) Plano de cargos: as funções de confiança não estão previstas adequadamente, pois não determina o quantitativo de vagas a serem supridas e são estabelecidas por cláusulas abertas, que permitem excesso de discricionariedade por parte do gestor público;

b) Quadro de pessoal: existência de 16 cargos efetivos ocupados sem a respectiva previsão legal;

c) Acumulação indevida de cargos: existência de 9 servidores acumulando indevidamente cargos ou funções nos quadros da Prefeitura Municipal;

d) Contratação temporária:

d.1) a norma legal que estabelece a contratação temporária pretende ampliar indevidamente o rol de hipóteses legais;

d.2) contratação irregular de médicos, que suprem o quadro efetivo por meio de contratos temporários;

d.3) há 10 médicos contratados que também são detentores de cargos efetivos, cuja carga horária é incompatível com a especificada nos contratos temporários;

d.4) há dois médicos que possuem contrato temporário e vínculo comissionado, cuja carga horária das atribuições é incompatível;

d.5) a médica Analice Mendes Fialho detém cargo em comissão e contrato temporário com o município, além de possuir vínculo efetivo e outro contrato temporário com o município de Anastácio;

d.7) exagerado número de contratos firmados para o cargo de agente comunitário de saúde.

e) Folha de pagamento:

e.1) salário-família concedido irregularmente a 436 servidores;

e.2) a servidora Dalila Luiz Cardoso, detentora de dois cargos efetivos, recebe salário-família em ambos;

e.3) salário-família distribuído irregularmente a 94 agentes que ocupam somente cargo em comissão;

e.4) pagamento de gratificação irregular a 73 servidores;

e.5) 11 servidores percebendo indevidamente duas verbas de gratificação;

e.6) 9 servidores vem recebendo subsídio acima do limite constitucional.

f) SICAP: o órgão não tem encaminhado a documentação necessária à alimentar o banco de dados do SICAP.

2 - pela aplicação de multa ao Senhor José Henrique Gonçalves Trindade, titular do órgão à época do período auditado, no valor correspondente a 500 (quinhentas) UFERMS, com fundamento nas regras dos artigos 21, X e 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

3 - pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, consoante a regra dos artigos 50, I e 83 da Lei Complementar nº 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, § 1º, I e II do Regimento Interno do TC/MS;

4 – pela recomendação ao atual titular do órgão, para que adote as medidas necessárias a regularizar as falhas identificadas no presente relatório, medidas essas que deverão ser alvo de monitoramento pelas equipes técnicas deste

Tribunal, responsáveis pelas futuras ações fiscalizatórias a serem realizadas no município de Aquidauana.

5 - pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto da Relatora, em declarar irregulares os atos e procedimentos administrativos apontados no Relatório de Auditoria n. 3/2016, com imposição de multa ao jurisdicionado e recomendação ao atual titular do órgão.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relatora, a Exma. Sra. Marisa Joaquina Monteiro Serrano.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros José Ricardo Pereira Cabral, Iran Coelho das Neves, Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, Procurador Geral de Contas.

Campo Grande, 18 de outubro de 2017.

Conselheira. **MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO**
Relatora

Conselheiro **IRAN COELHO DAS NEVES**
Designado para lavratura e assinatura do Acórdão,
nos termos do art. 73, §3º, do RI/TCEMS (RN 76/2013).

GAB- SKG
SETAC-LMS/HON