

PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA

PARA CONTROLADORES INTERNOS

AUDITORIA DE RECURSOS HUMANOS E LICITAÇÕES

Autor: Sidnei Di Bacco/Advogado

LEI MUNICIPAL MÍNIMA

Art. 5º. A UCCI atuará através de **AUDITORIAS**, **INSPEÇÕES**, **RELATÓRIOS**, orientações, pareceres e outras ações e manifestações voltadas a **IDENTIFICAR** e **SANAR IRREGULARIDADES**.

§ único. A UCCI deverá:

I – regulamentar as ações e atividades do sistema de controle interno;

II – padronizar os procedimentos fiscalizatórios;

III – emitir pareceres, esclarecendo dúvidas apresentadas pelos entes fiscalizados;

IV – editar orientações, de observância obrigatória no município, com a finalidade de corrigir e adequar condutas e práticas administrativas.

UCCI = Unidade Central de Controle Interno

USCI = Unidade Seccional de Controle Interno

CONTROLE INTERNO PRÓ-AATIVO

MISSÃO

➤ **PREVENÇÃO**: antecipar-se à ocorrência de vícios que possam macular a administração, identificando-os, corrigindo-os e alertando gerência/servidores a respeito deles

➤ **EFICIÊNCIA**: maximizar a utilização dos recursos (financeiros, humanos, etc.)

ETAPAS

➤ **DIAGNÓSTICO**

- Auditoria dos procedimentos
- Identificação de vícios ou inadequações
- Proposição de medidas saneadoras

➤ **COMPROMETIMENTO**

- Negociação de medidas saneadoras

- Pactuação de termo de ajuste com gerência/servidores
- Adoção de medidas saneadoras

➤ FISCALIZAÇÃO

- Acompanhamento da execução do termo de ajuste
- Avaliação da eficácia das medidas saneadoras

AUDITORIA – ASPECTOS GERAIS

COMISSÃO DE SINDICÂNCIA

➤ Auditoria preventiva

- Auditoria na gestão atual
- Desnecessidade de comissão de sindicância
- Responsabilidade do controlador interno
- Possibilidade de contratação de perito/empresa de auditoria

➤ Auditoria corretiva

- Auditoria na gestão anterior e/ou atual
- Provocação por órgão de controle externo (Tribunal de Contas, Ministério Público ou Câmara Municipal)
- Provocação pelo controle interno e/ou prefeito (assunção de mandato)
- Necessidade de comissão de sindicância
- Possibilidade de contratação de perito/empresa de auditoria

➤ Integrantes da comissão de sindicância

- Três servidores, sendo um nomeado presidente
- Se necessário (no mesmo ato ou posteriormente):
 - ✓ Servidor para atuar como oficial “ad hoc” e entregar citações, intimações, notificações e ofícios
 - ✓ Advogado para atuar como assistente técnico e/ou redator – em regra, o procurador-geral do município ou outro por ele indicado
 - ✓ Profissional para atuar como assistente técnico (engenheiro, farmacêutico, etc.)
 - ✓ Controlador-geral ou membro do sistema de controle interno
- Preferencialmente, servidores efetivos

- Designação da comissão de sindicância
 - Ato – decreto do prefeito municipal
 - Fundamento legal (lei orgânica municipal, estatuto dos servidores, etc.) – dispensável
 - Justificativa (motivação fática): dispensável, em regra; recomendável se tiver existido provocação por órgão de controle externo
 - Objeto – obrigatório
 - Prazo – não recomendável, pois seu descumprimento exigirá a edição de decreto de prorrogação de prazo e, na falta deste, poderá haver argüição de nulidade da sindicância

RELATÓRIOS

- Investigação conduzida somente pelo controlador interno: “relatório de auditoria” ou “relatório de inspeção” ou simplesmente “relatório”
- Investigação conduzida somente por comissão de sindicância: “relatório de sindicância” ou simplesmente “relatório”
- Investigação conduzida por controlador interno + perito/empresa de auditoria:
 - Controlador interno: relatório
 - Perito/empresa de auditoria: laudo de perícia/relatório de auditoria
- Investigação conduzida por comissão de sindicância + perito/empresa de auditoria:
 - Comissão de sindicância: relatório de sindicância
 - Perito/empresa de auditoria: laudo de perícia/relatório de auditoria
- Diferença entre inspeção e perícia/auditoria:
 - Inspeção: investigação célere e superficial
 - Perícia/auditoria: investigação demorada e aprofundada

RECOMENDAÇÕES (contratação de perito/empresa de auditoria)

- Objeto genérico/devassa – NÃO RECOMENDÁVEL
 - Tentativa de “encontrar” irregularidades
 - Investigação demorada, cara e de resultado incerto
 - Identificação de vícios formais e/ou irrelevantes

- Risco de passar atestado de honestidade ao ex-gestor
- Regra: “onde não há fumaça não há fogo”

➤ Objeto específico/denúncia – RECOMENDÁVEL

- Investigação de “indícios” de irregularidades
- Identificação de vícios materiais

APURAÇÃO DE FALTA FUNCIONAL

Se for identificada irregularidade cometida por servidor público:

- Deverá ser nomeada comissão de processo administrativo disciplinar – ver estatuto dos servidores
- O relatório de sindicância poderá ser utilizado como peça preliminar e/ou acusatória do PAD

AUDITORIA DE RECURSOS HUMANOS

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

➤ GENÉRICO: é permitido o que estiver autorizado e/ou não estiver proibido

- Autorizado – PODE
- Silêncio/omissão – PODE
- Proibido – NÃO PODE

➤ ESTRITO (administração pública): é permitido somente o que estiver expressamente autorizado

- Autorizado – PODE
- Silêncio/omissão – NÃO PODE
- Proibido – NÃO PODE

TÓPICOS DE AUDITORIA

➤ Nome do cargo

- Inadequação do nome – inobservância da CB0/2002
- Nomenclaturas diferentes para cargos com funções, vencimentos e requisitos de investidura semelhantes
- Cargo não previsto no PCS

➤ Adicional de insalubridade/periculosidade

- Ausência de previsão no estatuto dos servidores (não existe previsão na Constituição Federal)
- Ausência de laudo emitido por médico/engenheiro do trabalho
- Cargo comissionado/função de confiança – impossibilidade
- Base de cálculo – insalubridade/salário mínimo e periculosidade/vencimento básico
- Percentual – conforme laudo

➤ Adicional noturno

- Jornada entre 22 e 5 h
- Cargo comissionado/função de confiança – impossibilidade
- Acumulação com TIDE – impossibilidade
- Pagamento proporcional à jornada noturna efetivamente cumprida
- Percentual incidente sobre o vencimento básico

➤ TIDE

- Cargo comissionado/função de confiança – impossibilidade
- Percentual incidente sobre o vencimento básico
- Tempo integral: substituição de horas extras usuais
- Dedicção exclusiva: proibição de exercício de atividade remunerada fora do município
- Justificativa razoável para o pagamento da gratificação
- Necessidade de decreto

➤ Cumulatividade de gratificações

- Incompatibilidade de horários/atribuições
- Exemplo de suspeição: adicional de supervisão + gratificação de segundo turno + função gratificada de equipe de apoio ao pregoeiro + função gratificada de presidente de comissão de licitação

➤ Gratificação de difícil acesso

- Residência na sede/fora do município e atuação na zona rural – possibilidade
- Residência/trabalho na sede – impossibilidade
- Residência/trabalho na zona rural – impossibilidade
- Residência fora do município e trabalho na sede – impossibilidade
- Percentual incidente sobre o vencimento básico
- Necessidade de decreto

➤ Vencimento do cargo

- Inferior/superior ao previsto no PCS
- Inferior ao salário mínimo
- Inferior ao piso nacional do magistério (no caso de professor)
- Incompatível com o cargo/tempo de serviço

➤ Função de confiança

- Somente servidor efetivo
- Atribuição de chefia/direção (excepcionalmente, assessoria)
- Gratificação de função incidente sobre o vencimento básico
- Remuneração (vencimento + gratificação de função) superior ao vencimento do cargo comissionado – inadequação
- Preferível a nomeação para cargo comissionado
- Necessidade de decreto

➤ Função gratificada (exceto FC)

- Somente servidor efetivo
- Responsabilidade técnica – TCE, COREN, CREA, convênios, etc.
- Atribuição extraordinária – comissão de licitação/pregão, comissão de sindicância/PAD, controle interno, função diretiva e de apoio pedagógico privativa de professor (direção, supervisão e orientação escolar)
- Necessidade de decreto

➤ Horas extras/serviços extraordinários

- Necessidade de controle de jornada – cartão-ponto, folha-ponto, ofício da chefia
- Cargo comissionado/função de confiança – impossibilidade

✓ Estão às ordens (“ad nutum”) da autoridade que os nomeou

✓ Podem ser requisitados em qualquer horário

➤ Adicional de tempo de serviço

- Compatibilidade com o tempo de serviço do servidor (independentemente do cargo ocupado)
- Percentual incidente sobre o vencimento básico

➤ Abono/salário família

- Compatibilidade com o número/idade dos filhos e o salário do servidor

➤ Locação civil de serviços/autônomos e recibados

- Ausência de licitação
- Remuneração superior à prevista no PCS para efetivos
- Trabalho subordinado/cumprimento de horário
- Execução de tarefas essenciais e/ou permanentes

➤ Cargos comissionados

- Atribuição de chefia/direção (excepcionalmente, assessoria)
- Excesso de cargos comissionados
- Desvios de função
- Trabalho subordinado e/ou braçal
- Execução de tarefas essenciais e/ou permanentes
- Percepção de gratificações

➤ PCS dos comissionados

- Tabela remuneratória enxuta

✓ Estrutura ("status" de secretaria municipal)

Secretaria Municipal AGENTE POLÍTICO/SUBSÍDIO

Chefia de Gabinete CC-1

Procuradoria-Geral do Município CC-1

Controladoria Interna CC-1

Ouvidoria-Geral CC-1

Assessorias CC-1

✓ Subestrutura

Departamento CC-2

Divisão CC-3

Seção CC-4

Serviço CC-5

Núcleo CC-6

- O PCS deve ser compatível com a estrutura administrativa da prefeitura municipal
- Para cada cargo comissionado deve existir na estrutura administrativa um órgão para ser dirigido, chefiado ou assessorado

- A responsabilidade por alguns órgãos pode ser prerrogativa exclusiva de servidores efetivos (por exemplo, controladoria interna e assessoria jurídica)
- Servidores efetivos podem optar pela percepção de função gratificada
- Descrição das funções dos cargos comissionados:

- ✓ Estrutura: obrigatório
- ✓ Subestrutura: facultativo

➤ Assessorias

- Evitar a instituição de assessorias
- A assessoria deverá ser exercida por profissional de nível superior
- Assessoria jurídica: possibilidade, se chefiada/exercida por advogado efetivo
- Assessoria de imprensa: possibilidade, se chefiada/exercida por jornalista
- Assessoria de relações públicas: possibilidade, se chefiada/exercida por profissional formado em relações públicas
- Assessoria de redação e legislação: possibilidade
- Assessoria de planejamento: possibilidade

➤ Cargos comissionados – irregularidades/suspeições

- Cargo comissionado cujo ocupante não exerce atribuição de chefia ou direção ou assessoramento
- Cargo comissionado de chefia ou direção cujo ocupante não possui nenhum subordinado (chefe dele mesmo)
- Cargo comissionado de assessoria cujo ocupante não possui curso superior
- Cargo comissionado com remuneração muito baixa (igual ou próxima ao salário mínimo)
- Cargo comissionado cujo nome sugira o exercício de atividade técnica e/ou permanente
- PRESUNÇÃO: exercício de atividade própria de servidor efetivo

➤ PCS dos efetivos

- Grupos ocupacionais compatíveis com a escolaridade – superior, médio e básico
- Nomenclatura dos cargos conforme a CBO/2002
- Individualização das tabelas salariais (uma para cada cargo)
- Salário inicial da carreira igual/superior ao salário mínimo nacional – prevenção de achatamentos na base

- Níveis salariais compatíveis com a progressão do servidor até a aposentadoria – prevenção de achatamentos no teto
 - Permanência do servidor durante três anos no nível salarial inicial da carreira (estágio probatório)
 - Observância de jornadas de trabalho reduzidas em razão de normas de medicina e segurança do trabalho: telefonista (36 h/semana) e profissionais de radiologia (24 h/semana)
 - Previsão de promoção por tempo de serviço
 - Unificação de cargos com semelhantes atribuições, requisitos de investidura e remunerações
 - Descrição das funções dos cargos
 - Especificação das gratificações de função
- PCS do magistério
- Estipulação de uma tabela salarial para cada cargo/titulação
 - Observância do piso nacional do magistério
 - Cumprimento de novo estágio probatório quando assume segundo padrão
 - Permanência durante três anos no nível salarial inicial da carreira (estágio probatório)

AUDITORIA DE LICITAÇÕES

LL = Lei de Licitações

CONTRATAÇÃO DIRETA (sem licitação)

- Dispensa de licitação (LL, art. 24)
- Incisos I e II
 - ✓ Contratações de pequena monta
 - ✓ Inciso I: obras e serviços de engenharia (até R\$ 15.000,00)
 - ✓ Inciso II: outros serviços e compras (até R\$ 8.000,00)
 - ✓ Desnecessidade de formalização de processo de dispensa
 - Incisos III a XXXI
 - ✓ Contratações de qualquer valor
 - ✓ Necessidade de formalização de processo de dispensa
- Inexigibilidade de licitação (LL, art. 25)
- Contratações de qualquer valor

- Necessidade de formalização de processo de inexigibilidade

PROCESSO DE DISPENSA/INEXIGIBILIDADE (LL, art. 26, § único)

- Caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso
- Razão da escolha do fornecedor ou executante
- Justificativa do preço

DIFERENÇA ENTRE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

- Dispensa
 - Embora viável a competição, a licitação é inadequada ao interesse público
 - Evidencia discricionariedade, liberdade concedida à administração para, com base em juízo de conveniência e oportunidade, optar entre realizar ou não a licitação
- Inexigibilidade
 - Impossibilidade de realização de procedimento licitatório por inviabilidade de competição
 - Singularidade do objeto ou do fornecedor

PERIODICIDADE DOS LIMITES (LL, art. 24, incisos I e II)

- Ausência de fixação na LL
- O teto é global e deve ser aplicado **anualmente**, considerando-se a natureza dos serviços ou compras
- Presume-se lesivo ao erário público o fracionamento de licitação em **curto espaço de tempo** para contratação de serviços ou compras de mesma natureza

RECOMENDAÇÕES

- Os limites têm periodicidade anual e compreendem a totalidade dos gastos com serviços, obras ou compras idênticas ou semelhantes (natureza e/ou gênero)
- Os tetos não se aplicam por evento ou por fornecedor

- Os limites valem para a prefeitura municipal como um todo, sem diferenciação entre órgãos e secretarias
- É recomendável a adoção de sistema de registro de preços ou pregão

MODALIDADES DE LICITAÇÃO (LL, art. 23, incisos I e II)

➤ Convite

- Obras e serviços de engenharia: até R\$ 150.000,00
- Outros serviços e compras: até R\$ 80.000,00

➤ Tomada de preço

- Obras e serviços de engenharia: até R\$ 1.500.000,00
- Outros serviços e compras: até R\$ 650.000,00

➤ Concorrência

- Obras e serviços de engenharia: acima de R\$ 1.500.000,00
- Outros serviços e compras: acima de R\$ 650.000,00

➤ Concurso

➤ Leilão

➤ Pregão (presencial e eletrônico) – Lei 10.520/2002

- Bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado
- Qualquer valor de contratação

TIPOS DE LICITAÇÃO (LL, art. 45, § 1º)

- Menor preço
- Melhor técnica
- Técnica e preço
- Maior lance ou oferta

TÓPICOS DE AUDITORIA

➤ Publicidade

- Observar requisitos previstos na LL (prazos e meios de publicidade)

- Publicar no portal do Tribunal de Contas
- Convênios firmados com o Estado do Paraná: publicar os convites na imprensa oficial (Lei Estadual 15.608/2007)

- Compatibilidade entre o objeto da licitação e o objeto social da proponente

- Convite
 - Número de propostas

 - ✓ Devem ser convidados três interessados
 - ✓ Não se exige a apresentação de três "propostas válidas"
 - ✓ Pode comparecer somente um interessado
 - ✓ Podem comparecer três interessados e somente um ser habilitado
 - ✓ Haverá suspeita de fraude se for **recorrente** o comparecimento/habilitação de apenas um interessado

 - Suspeições
 - ✓ Empresas localizadas em cidades distintas e distantes e recebimento das cartas-convites no mesmo dia
 - ✓ Propostas de preços com a mesma data, formatação idêntica ou apresentando os mesmos erros de grafia
 - ✓ Comparecimento/habilitação de apenas um interessado
 - ✓ Empresas com sócios comuns
 - ✓ Ausência de cartas-convites
 - ✓ Contratos sociais autenticados no mesmo cartório
 - ✓ Ausência de certidões
 - ✓ Certidões de empresas diferentes emitidas conjuntamente ou em horários próximos ou na mesma impressora
 - ✓ Certidões vencidas ou extemporâneas
 - ✓ Certidões adulteradas
 - ✓ Certidões da mesma empresa com CNPJ diferentes

- Identidade/parentesco entre os sócios dos interessados
 - Convite: suspeita de fraude/montagem
 - Outras modalidades: suspeita de conluio

- Licitação tipo menor preço
 - Adotar "menor preço por item"
 - Evitar "menor preço por lote" ou "menor preço global"

- Licitação tipo técnica e preço
 - Contratação de agência de publicidade
 - Contratação de empresa para promover concurso público/teste seletivo

- Licitação para a contratação de serviços técnicos profissionais especializados e serviços/obras de engenharia
 - Exigir atestados de capacidade técnica
 - Empresa de engenharia: exigir registro no CREA (empresa e responsável técnico)

- Licitação para alienação de bem
 - Ausência de comissão de avaliação
 - Utilização da receita para pagamento de despesa corrente
 - Leilão ou pregão

- Formalização do processo licitatório
 - Capa com identificação do procedimento licitatório
 - Numeração de páginas
 - Documentação em ordem
 - Cotação de preços
 - Fixação de preço máximo no edital de licitação
 - Documentos habilitatórios e propostas de preços com os envelopes protocolados
 - Mapa comparativo de preços
 - Parecer jurídico atestando a regularidade do certame
 - Termo de homologação e adjudicação (ato privativo do prefeito municipal)
 - Comprovação da publicação do extrato do contrato
 - Contrato firmado com o vencedor (com a assinatura dos contratantes e das testemunhas)
 - Convite:
 - ✓ Certidão informando a fixação do resumo do edital no quadro de avisos da prefeitura
 - ✓ Identificação dos recebedores das cartas convites

- Documentação mínima (data de validade compatível com a data de abertura da licitação)
 - Contrato social
 - Cartão do CNPJ
 - Certidão do FGTS

- Certidão do INSS
- Convite: podem ser dispensados todos os documentos, exceto a certidão do INSS
- Recomendações
 - O edital de licitação e o aviso de licitação deverão ser assinados somente pela presidência da comissão de licitação
 - O prefeito deverá assinar somente a autorização de licitação e o termo de homologação e adjudicação
 - Utilizar convite apenas para a contratação de serviços técnico-profissionais
 - Utilizar amplamente o pregão
- Contratação de OSCIP (dispensa: LL, art. 24, incisos XIII e XXIV)
 - Publicação de edital de chamamento
 - Concurso de projetos
- Contratação de serviços técnicos profissionais especializados (inexigibilidade: LL, art. 25, inciso II, c/c art. 13)
 - Profissional notoriamente especializado
 - Objeto incomum
- Contratação de show artístico (inexigibilidade: LL, art. 25, inciso III)
 - Artista – inexigibilidade
 - Iluminação, sonorização, palco, arquibancadas, etc. – licitação
- Parcelamento de licitação
 - Regra geral – POSSIBILIDADE
- ✓ As obras, os serviços e as compras efetuadas pela administração serão divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, correspondendo uma licitação distinta para cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra (LL, art. 23, §§ 1º e 2º)
- ✓ Viabilidade econômica: o fracionamento – diminuição da dimensão quantitativa e qualitativa do objeto licitado – deve resultar, concomitantemente, em aumento da competição entre os fornecedores e em efetiva redução de preços; o parcelamento não poderá ser feito sem garantia de realização de contratação mais vantajosa para a administração pública

✓ Viabilidade técnica (Marçal Justen Filho): não se admite o fracionamento quando tecnicamente não for viável ou mesmo recomendável; o fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado; não é possível desnaturar o objeto, fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória; se a administração necessitar adquirir um veículo, não teria sentido licitar a compra por partes (pneus, chassis, motor, etc.); mas seria possível realizar a compra fracionada de uma pluralidade de veículos; em suma, o impedimento de ordem técnica significa que a unidade do objeto a ser executado não pode ser destruída através do fracionamento.

▪ Atenção – ARMADILHA

- ✓ É muito difícil comprovar, prévia e documentalmente, que o fracionamento resultará, de fato, em aumento de competitividade e em redução de custos
- ✓ Se a administração optar pelo parcelamento do objeto, recomenda-se a utilização de um único procedimento licitatório, cuja modalidade será definida pelo somatório dos preços máximos de cada lote

▪ Vedações

- ✓ Nas obras e serviços de engenharia, quando se referirem a parcelas de uma mesma obra ou serviço (LL, art. 24, inciso I, 1ª parte)
- ✓ Nas obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente (LL, art. 24, inciso I, 2ª parte)
- ✓ Para outros serviços e compras, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez (LL, art. 24, inciso II)

▪ Resumo – SOLUÇÃO HÍBRIDA

- ✓ O objeto será dividido em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis (§ 1º do art. 23), todavia
- ✓ Não haverá licitação distinta para cada parcela ou lote (§ 2º do art. 23)

▪ Fracionamento fraudulento – MOTIVAÇÃO

- ✓ Escapar de modalidades licitatórias mais rigorosas
- ✓ Restringir a publicidade dos certames
- ✓ Reduzir a competitividade

- ✓ Favorecer determinado fornecedor
- Fracionamento fraudulento – DETECÇÃO
- ✓ Auditoria sistemática
- ✓ Identificação de licitações realizadas no exercício com serviços, obras ou compras idênticas ou semelhantes (natureza e/ou gênero)
- ✓ Compras: materiais de construção, materiais de expediente e limpeza, gêneros alimentícios, combustíveis e lubrificantes, peças, etc.
- ✓ Exclusão dos parcelamentos oriundos de falta de planejamento/erro de previsão e situações de emergência/calamidade
- Alterações contratuais
 - Acréscimos ou supressões: observar os tetos previstos na LL (art. 25, § 1º)
 - Prestação de serviço de natureza continuada (LL, art. 57, inciso II): vigência máxima de 60 meses e observância do teto financeiro da modalidade licitatória
 - Previsão da prorrogação de prazo no edital de licitação

LEITURA COMPLEMENTAR

www.tdbvia.com.br

- Artigos
- Cursos

DECRETO/2011

O Prefeito do Município de, no uso de suas atribuições legais,

R E S O L V E

Art. 1º. Designar os servidores, ocupante do cargo efetivo de Agente Administrativo II,, ocupante do cargo efetivo de Agente Administrativo III, e, ocupante do cargo efetivo de Agente Administrativo I, para, sob a presidência do primeiro, constituir comissão de sindicância destinada a investigar a regularidade da arrecadação do IPTU.

Art. 2º. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Prefeitura Municipal de, 10 de maio de 2011.

FULANO DE TAL
Prefeito Municipal

RELATÓRIO DE AUDITORIA

I – OBJETO DA AUDITORIA

Averiguação da regularidade dos registros existentes no Departamento de Recursos Humanos.

II – LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Lei Municipal 11, de 28 de abril de 1993: estatuto dos servidores públicos municipais

Lei Municipal 5, de 12 de março de 2003: estrutura administrativa da Prefeitura Municipal

Lei Municipal 5, de 22 de junho de 2004: subsídio mensal do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários para o quadriênio 2005-2008

III – CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO

III.1 – Rol de cargos

O Departamento de Recursos Humanos forneceu relatório onde consta a relação de todos os cargos de provimento em comissão, contendo os seguintes dados: quantidade, denominação, símbolo, nome do ocupante e função (atribuições) desenvolvidas pelo respectivo servidor.

Símbolo CC-1:

Assessor de Gabinete (1)
Assessor Jurídico (1)
Secretário Executivo (1)
Assessor de Planejamento (1)
Secretário Municipal (11)

Símbolo CC-2:

Diretor de Departamento (23)

Símbolo CC-3:

Chefe de Divisão (25)

Símbolo CC-4:

Chefe de Seção (48)

Total:

111 cargos de provimento em comissão

III.2 – Irregularidades constatadas

a) o número de cargos de provimento em comissão (111) é **exagerado** em comparação com o número de cargos de provimento efetivo (277) ¹, ou seja, do número total de cargos públicos, **40%** são comissionados;

b) o cargo de assessor jurídico não foi preenchido, todavia, foram admitidos 2 advogados através de contrato de locação civil de serviços (..... e); segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, tais contratos são **irregulares**, pois as atividades de natureza jurídica (assessoria, consultoria e contencioso judicial) são essenciais e permanentes, devendo ser desenvolvidas por servidor ocupante de cargo de provimento efetivo; admite-se, entretanto, que tais atribuições sejam exercidas pelo **Procurador-Geral do Município**, ocupante de cargo de provimento em comissão;

c) os cargos de provimento em comissão destinam-se **apenas** às atribuições de direção, chefia e assessoramento (CF, art. 37, V), todavia, há servidores comissionados exercendo as funções de vigia, zelador, recepcionista, professor e eletricitista;

d) é **irregular** a existência de apenas uma divisão no departamento ou de apenas uma seção na divisão; no primeiro caso, a chefia deve ser exercida **exclusivamente** pelo diretor de departamento; no segundo caso, a chefia deve ser exercida **exclusivamente** pelo chefe de divisão; ²

¹ Existem 188 cargos de provimento efetivo ocupados.

² Nos termos da Lei Municipal 5/03, a Secretaria Municipal de Cultura compõe-se apenas do Departamento de Cultura (art. 18), a Secretaria Municipal de Esportes compõe-se apenas do Departamento de Esportes (art. 20), a Secretaria Municipal de Obras compõe-se apenas do Departamento de Obras (art. 26) e a Secretaria

e) a Lei Municipal 5/03 prevê a organização administrativa da Prefeitura Municipal em secretarias e departamentos, não contemplando a existência de divisões e seções.

IV – CONTRATOS DE LOCAÇÃO CIVIL DE SERVIÇOS

Foram auditadas as contratações realizadas pela atual administração municipal (gestão 2005/2008).

Constatou-se a admissão de **profissionais liberais autônomos** sem licitação e sem contrato escrito:

.....

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná considera **irregular** a admissão de profissionais liberais autônomos, através de contrato de locação civil de serviços, para a execução de atividades de natureza essencial e permanente, as quais deverão ser desenvolvidas por servidor ocupante de cargo de provimento efetivo.

É **mais grave** a contratação de/zeladora,/motorista e/motorista, pois, à evidência, exercem atividades subordinadas, não se qualificando, portanto, como profissionais autônomos.

Consoante ensina a doutrina especializada: ³

Trabalhador autônomo, como vimos, é aquele que não transfere para terceiro o poder de organização da sua atividade. Assim, auto-organizando-se, não se submete ao poder de controle e ao poder disciplinar de outrem.

O autônomo exerce atividade econômico-social por sua iniciativa, sua conveniência ou os imperativos das circunstâncias, de acordo com o modo de trabalho que julga adequado aos fins a que se propõe.

Autônomo é o médico no seu consultório, o dentista na mesma situação, o vendedor, qualquer profissional não-subordinado.

A vedação imposta pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná **não** abrange as pessoas jurídicas contratadas para a prestação de serviços de assessoria e consultoria (jurídica, contábil, tributária, administrativa, etc.), desde que:

Municipal de Urbanismo compõe-se apenas do Departamento de Urbanismo (art. 28).

³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 264/265.

1 – a empresa prestadora de serviços seja selecionada através de procedimento licitatório;

2 – a Prefeitura Municipal **não** realize pagamentos diretamente a profissional integrante da pessoa jurídica prestadora de serviços;

3 – não existam pessoalidade e subordinação na prestação dos serviços.

A contratação de profissionais autônomos é admitida **exclusivamente** para a execução de tarefas temporárias, transitórias e não permanentes (contrato de empreitada, por exemplo).

V – RECIBADOS

Constatou-se que a atual administração municipal (gestão 2005/2008) admitiu, sem licitação e sem contrato, prestadores de serviços que executam tarefas preponderantemente **subordinadas**:

.....

Tais contratações caracterizam a situação que o Tribunal de Contas do Estado do Paraná chama pejorativamente de “recibados”.

Tais prestadores de serviços devem ser **imediatamente** dispensados.

VI – PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÕES

Foram inspecionados os contracheques referentes ao mês de **janeiro/05**, tendo sido encontrados os seguintes vícios:

a) pagamento de gratificação sem previsão legal:

....., professora: PROFA de R\$ 150,00

....., professor: CNS de R\$ 150,00

b) pagamento de gratificação não identificada e sem previsão legal:

....., professora: gratificação de 100% ⁴

....., professora: gratificação de 100% ⁵

⁴ Segundo o Departamento de Recursos Humanos, a servidora prestou concurso para 1 padrão de professora (20 h semanais) e nas outras 20 h semanais exerce a função de vice-diretora de escola.

....., auxiliar de documentação: gratificação de 50% ⁶
....., professora: gratificação de 100% ⁷
....., auxiliar administrativo: gratificação de R\$ 120,00 ⁸

c) pagamento de gratificação de 2º turno **sem previsão legal**: ⁹

....., professora

d) pagamento de gratificação de 20% **sem previsão legal**: ¹⁰

....., professora

e) pagamento de gratificação **não identificada e sem previsão legal**: ¹¹

....., CC-2, gratificação de 50%

Observações:

Em alguns casos, há fundamento para o pagamento da gratificação (atendimento de alunos com necessidades especiais, por exemplo), todavia, o resumo da folha de pagamento e os contracheques não fazem expressa referência ao permissivo legal (lei, artigo, inciso, etc.), gerando a suspeita de pagamento indevido.

Em outros casos, há motivo relevante para o pagamento da gratificação, todavia, não há fundamento legal, o que impede a percepção do benefício.

⁵ Segundo o Departamento de Recursos Humanos, a servidora prestou concurso para 1 padrão de professora (20 h semanais) e nas outras 20 h semanais exerce tarefas administrativas na Secretaria Municipal de Educação.

⁶ Segundo o Departamento de Recursos Humanos, a servidora é diretora do Colégio do Chapadão e recebe a gratificação a título de TIDE (art. 139 da Lei Municipal 11/93).

⁷ Segundo o Departamento de Recursos Humanos, a servidora prestou concurso para 1 padrão de professora (20 h semanais) e nas outras 20 h semanais exerce tarefas administrativas na Secretaria Municipal de Educação.

⁸ Segundo o Departamento de Recursos Humanos, a servidora prestou concurso para auxiliar administrativo, todavia, exerce a função de secretária escolar, cujo salário é maior, recebendo a diferença através de gratificação.

⁹ Segundo o Departamento de Recursos Humanos, são servidores que prestaram concurso para 1 padrão de professor (20 h semanais) e laboram 40 h semanais (2 padrões). No caso, a gratificação serve para substituir o pagamento de horas extraordinárias.

¹⁰ Segundo o Departamento de Recursos Humanos, são professores que prestam atendimento a alunos com necessidades especiais (art. 60 da Lei Municipal 7/98).

¹¹ Segundo o Departamento de Recursos Humanos, a gratificação é paga para que os salários cheguem ao valor combinado com o prefeito municipal.

Por fim, não pode ser “criada” uma gratificação para pagar verbas de outra natureza (por exemplo, gratificação de 2º turno para substituir o pagamento de horas extras).

Não deve ser esquecido que a administração pública rege-se pelo **princípio da legalidade estrita**, ou seja, somente pode fazer aquilo que for expressamente permitido.

O particular, por seu turno, pode fazer tanto o que for permitido quanto o que não for proibido. A administração não se beneficia desta última hipótese.

VII – PAGAMENTO DE TIDE

O TIDE – gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva – está previsto no art. 139 da Lei Municipal 11/93 (até 100% do vencimento básico do servidor) e no art. 41 da Lei Municipal 5/03 (até 50% do vencimento básico dos cargos de provimento em comissão CC-2, CC-3 e CC-4).

O TIDE serve para incentivar o servidor a dedicar-se exclusivamente ao serviço público, quando existir **motivo justificável**. O servidor submetido ao regime de tempo integral e dedicação exclusiva está proibido de exercer, para si ou para terceiros, qualquer outra atividade regular remunerada.

Pode ser utilizado, excepcionalmente, para indenizar o servidor que é constantemente requisitado fora da jornada normal de trabalho, substituindo, nesse caso, o pagamento de horas extras.

Dispõe a Lei Municipal 11/93:

Art. 139. A gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva será concedida a critério do Prefeito Municipal, nos casos previstos em **regulamentação** a ser editada pelo Executivo em valor não superior a 100% (cem por cento) do vencimento básico do servidor.

Dispõe a Lei Municipal 5/03:

Art. 41. Fica o Executivo Municipal autorizado a conceder, uma Gratificação por Tempo Integral e Dedicção Exclusiva – TIDE, de até 50% do valor básico da remuneração aos ocupantes de cargos remunerados com os símbolos CC-2 a CC-4.

Foram inspecionados os contracheques referentes ao mês de **janeiro/05**, tendo sido constatado o pagamento de TIDE para os seguintes servidores: ¹²

....., auxiliar administrativo
....., auxiliar administrativo, CC-2, diretora de departamento de recursos humanos
....., CC-2, diretora do departamento de processamento de dados, mas trabalha no Banco Social
....., CC-2, diretor de departamento de promoção social
....., CC-2, diretora do departamento de saúde
....., CC-2, diretora do departamento de contabilidade

Não se vislumbra motivo relevante para o pagamento de TIDE aos servidores acima nomeados. Ademais, a maioria deles é ocupante de cargo comissionado, que, por serem de confiança, estão às ordens (“ad nutum”) da autoridade que os nomeou – prefeito municipal – e, em princípio, podem ser requisitados em qualquer horário.

Por fim, o Poder Executivo **não** regulamentou as hipóteses de pagamento do TIDE, conforme exigido pelo art. 139 da Lei Municipal 11/93, o que impede a percepção do benefício pelos servidores públicos, pois o permissivo legal não é auto-aplicável.

VIII – OUTRAS IRREGULARIDADES

Nos contracheques de setembro, outubro, novembro e dezembro/04, houve a retenção de parcelas devidas por servidores à Caixa Econômica Federal e à Financeira Barigüi, **sem** repasse às respectivas instituições de crédito.

IX – APOSENTADOS E PENSIONISTAS

Aposentados:

.....

Pensionistas:

.....

O município adota regime próprio de previdência social (RPPS), gerenciado através de fundo de previdência.

¹² Segundo o Departamento de Recursos Humanos, a gratificação é paga para que os salários cheguem ao valor combinado com o prefeito municipal.

Todavia, o fundo de previdência está **inoperante**, de sorte que o tesouro municipal assumiu as suas atribuições.

As implicações desta forma de gerenciamento do regime previdenciário serão examinadas em relatório específico.

X – PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS

É **abundante e confusa** a legislação municipal que fixa a quantidade, a denominação e o salário dos cargos públicos: Lei 19/93, Lei 47/94, Lei 89/97, Lei 105/97, Lei 24/01, Decreto 183/01, Lei 31/02, Lei 5/03 e Lei 23/03.

Por outro lado, a remuneração de alguns cargos encontra-se desatualizada e/ou cotada em outra moeda (URV).

Recomenda-se que o Poder Executivo promova a **consolidação** da legislação vigente, encaminhando projeto específico à Câmara Municipal.

Ainda, através de decreto, deverá **regulamentar** as hipóteses de pagamento do TIDE (art. 139 da Lei Municipal 11/93).

XI – ESTATUTO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS

A Lei Municipal 11/93 contém diversas **impropriedades**, por exemplo:

a) trata de regime previdenciário: ¹³

Arts. 86 a 99: licença para tratamento de saúde
Arts. 103 a 106: licença por acidente em serviço
Arts. 126 e 127: auxílio doença
Arts. 164 a 166: aposentadoria

b) não contempla o instituto da recondução;

c) autoriza a “prisão administrativa” (art. 191), manifestamente inconstitucional;

d) estabelece estágio probatório de 2 anos (art. 15);

¹³ Tais assuntos devem ser abordados em lei específica (regime próprio de previdência social e/ou fundo de previdência).

e) admite ascensão funcional (art. 50).

Recomenda-se que o Poder Executivo promova a **atualização** do estatuto dos servidores, encaminhando projeto específico à Câmara Municipal.

XII – CONCLUSÃO

Feitas as considerações cabíveis, encaminha-se o presente relatório à consideração do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.

Curitiba, 28 de março de 2005.

TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda.