PROCESSO	**: 005542/2021**
ORIGEM	**: Prefeitura Municipal de Simão Dias**
ASSUNTO	**: Relatório de Auditoria Operacional**
RESPONSÁVEL	**: Cristiano Viana Meneses (Prefeito)**
INTERESSADOS	**: Antônio da Conceição Meneses Júnior (Secretário Municipal de Controle Interno)** **Claudiano Soares de Santana (Secretário Municipal de Administração, Planejamento e Orçamento)**
ADVOGADO	**: Não há**
ÁREA OFICIANTE	**: Coordenadoria de Auditoria Operacional**
PROCURADOR	**: José Sérgio Monte Alegre – Parecer n° 765/2022**
RELATORA	**: Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas**

DECISÃO TC Nº 36.200 PRIMEIRA CÂMARA

EMENTA: Relatório de Auditoria Operacional. Prefeitura Municipal de Simão Dias. Acúmulo de cargos. Impossibilidade de responsabilizar os gestores. Início de mandato. Pela Regularidade com Ressalva. Determinação. Recomendação. Decisão Unânime.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decide o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em Sessão Cameral, sob a Presidência do Conselheiro Ulices de Andrade Filho, por unanimidade dos votos, julgar pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** do Relatório de Auditoria Operacional, atinente aos atos de gestão praticados na Prefeitura Municipal de Simão Dias, nos termos do voto da Conselheira Relatora.

Aracaju, 23 de agosto de 2022.

Susana Maria Fontes Azevedo Freitas
Relatora

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/09/2022 09:48:24
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/09/2022 11:53:28
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 20/09/2022 08:37:05

RELATÓRIO

Versam os autos acerca de Relatório de Auditoria Operacional, realizada no município de Simão Dias entre os dias 10/06/2021 e 09/07/2021, tendo como objeto o acúmulo irregular de cargos públicos por servidores da Prefeitura, durante os meses de janeiro a abril de 2021 (fls. 23/46).

A 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção lançou a Informação n° 66/2021 (fls. 51/53) elencando algumas irregularidades, ao passo que sugeriu a citação do responsável e interessados para apresentação de suas alegações de defesa.

Ato contínuo, em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório, foram expedidos mandados de citação às fls. 58/60, endereçados a Cristiano Viana Meneses (Prefeito), Antônio da Conceição Meneses Júnior (Secretário Municipal de Controle Interno) e Claudiano Soares de Santana (Secretário Municipal de Administração, Planejamento e Orçamento).

Em resposta à citação, Antônio da Conceição Meneses Júnior juntou documentos às fls. 61/115, sem manifestação defensiva.

Por sua vez, Cristiano Viana Meneses, colacionou sua defesa às fls. 117/121.

Após análise da documentação acostada, a Coordenadoria Oficiante exarou o Parecer n° 588/2021 (fls. 125/128), concluindo pela persistência de algumas falhas, propondo, ao fim, Determinações e Recomendação.

Após, os responsáveis foram intimados para que, querendo, se manifestassem sobre as informações técnicas expostas no Parecer supramencionado (fls. 131/132).

Antônio da Conceição Meneses Júnior apresentou manifestação às fls. 133/138, com documentos às fls. 139/144.

Cristiano Viana Meneses apresentou defesa às fls. 146/150.

Claudiano Soares de Santana manifestou-se às fls. 152/165.

Após, o Prefeito Municipal Cristiano Viana Meneses acostou documentação complementar às fls. 167/710.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/09/2022 09:48:24
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/09/2022 11:53:28
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 20/09/2022 08:37:05

Com o envio dos autos à 1ª CCI, esta exarou o Parecer Técnico n° 7/2022, concluindo que mesmo após defesa e juntada de documentos, alguns servidores seguiram com acúmulo irregular de cargos, conforme sistematizado em tabela de fls. 716/717. Ao fim, a Coordenadoria propôs:

- Assinatura de prazo para os interessados adotarem as providências necessárias à apuração e ao saneamento das irregularidades apontadas, nos moldes do art. 50 da Lei Orgânica;

- Determinação para que o município notifique o servidor Abraão da Conceição visando que este se desvincule do cargo de vereador ou opte por um dos regimes de docência que exerce;

- Recomendação para que o gestor analise a viabilidade operacional, financeira e gerencial da implementação de sistema eletrônico de frequência nas unidades administrativas da administração do município.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, através do Procurador José Sérgio Monte Alegre, em Parecer n° 765/2022 (fl. 725), manifestou-se acompanhando os fundamentos e conclusões da Coordenadoria oficiante.

Em Despacho exarado às fls. 726/727, determinei o retorno do feito à 1ª Coordenadoria de Controle e Inspeção para que opinasse, conclusivamente, acerca da Regularidade, Regularidade com Ressalva ou Irregularidade do Relatório de Auditoria.

Por meio de Despacho, a Coordenadora encerrou a instrução processual, concluindo pela “irregularidade do objeto auditado” (Despacho nº 920/2022 - fl. 731).

Após, vieram-me os autos conclusos para julgamento.

É o Relatório.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/09/2022 09:48:24
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/09/2022 11:53:28
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 20/09/2022 08:37:05

VOTO DA RELATORA

Como dito, versam os autos de Relatório de Auditoria Operacional, realizada no município de Simão Dias, entre os dias 10/06/2021 e 09/07/2021, tendo como objeto o acúmulo irregular de cargos públicos por servidores da Prefeitura, durante os meses de janeiro a abril de 2021.

Após análises das defesas e documentos acostados, a Coordenadoria Oficiante concluiu pela permanência de irregularidades, as quais serão analisadas a seguir.

Acúmulo irregular de cargos públicos por servidores da Prefeitura Municipal de Simão Dias:

A tabela de fls. 716/717, no relatório final da CCI, elenca servidores que acumulam irregularmente cargos ou funções públicas, em desacordo com o art. 37, XVI, da Constituição Federal.

Em defesa, os citados alegaram a tomada de medidas para saneamento da situação, com expedição de ofícios circulares e memorandos, notificação dos servidores para que prestem esclarecimentos quanto ao possível acúmulo ilegal de cargos, além da publicação de edital de convocação de todos os servidores para recadastramento.

Deste modo, ressalto que os servidores que constam na tabela final de fls. 716/717 são, segundo a CCI, aqueles cuja situação irregular permaneceu mesmo após apresentação de defesa.

Estão listados servidores acumulando cargos de:

- Professor e Merendeiro;
- Professor e Agente de Endemias;
- Professor e Biblioteconomista;
- Assistente Social e Executor de Serviços Básicos;
- Assistente Social e Agente de Saúde;
- Auxiliar de Enfermagem e Agente de Saúde;
- Escriturário e Assistente Administrativo;
- Dois cargos de motorista.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/09/2022 09:48:24
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/09/2022 11:53:28
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 20/09/2022 08:37:05

Conforme sabido, a Carta Magna veda a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto a de dois cargos de professor; a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; e a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas, sendo certo que estas exceções também se sujeitam à compatibilidade de horários.

A doutrina e jurisprudência entendem, majoritariamente, que técnico é o cargo que exige conhecimentos específicos de uma área de atuação, ou seja, cargos que exigem nível superior ou nível médio técnico, com ou sem regulamentação legal.

É importante ressaltar que agente de saúde e de combate a endemias não são cargos técnicos, visto que não exigem habilitação técnica para seu provimento, nos termos do art. 6º da Lei nº 11.350/06. Tampouco se enquadram no conceito de cargos *"privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas"*, pois em que pese a atuação desses agentes se dê exclusivamente no âmbito do Sistema Único de Saúde (art. 1ª da Lei nº 11.350/06), o exercício de tais cargos não está sujeito a formação específica, nem a regulamentação profissional.

Assim, não é possível o acúmulo de cargos de professor e merendeiro ou agente de endemias, visto que estes últimos não são cargos de natureza técnica.

Ainda neste sentido, a acumulação dos cargos de assistente social ou auxiliar de enfermagem com agente de saúde também são irregulares. Assistente social e auxiliar de enfermagem são profissões que exigem formação técnica e são regulamentadas e sujeitas a conselho profissional específico. Por outro lado, conforme visto, agente comunitário de saúde não se enquadra no conceito de profissão regulamentada.

Do mesmo modo, a acumulação dos cargos de escriturário e assistente administrativo, de dois cargos de motorista, além da acumulação do cargo de assistente social e executor de serviços básicos não se enquadram nas exceções constitucionais.

Excluo da listagem da CCI apenas a servidora que acumula os cargos de professora e de biblioteconomista, pois este último trata-se de cargo técnico que requer formação superior no curso de biblioteconomia. Ademais, tal ofício possui conselho profissional próprio e há cargos que são privativos dos formados da área

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:06593450865 em 16/09/2022 09:48:24
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/09/2022 11:53:28
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 20/09/2022 08:37:05

como, por exemplo, o de bibliotecário. Resta claro, portanto, que se trata de cargo técnico, podendo ser acumulado com o de professor.

Quanto ao caso de Abraão da Conceição, a CCI indicou tríplice acumulação de cargos: 2 cargos de professor, sendo um vínculo estadual e outro municipal, além do mandato de vereador.

Carga horária semanal incompatível com os limites da razoabilidade, fazendo-se necessário comprovar a efetiva compatibilidade de horários entre os vínculos:

Nesta etapa da auditoria, a CCI fixou parâmetros para seleção de amostragem, visto que, segundo os auditores *"não seria possível ou razoável examinar a situação de todos os servidores municipais"*.

Os critérios utilizados pela equipe técnica foram carga horária semanal acima de 58,66 horas e vinculação funcional exclusivamente a municípios. Tal carga horária considerou o risco de horas contratadas estarem sendo pagas, mas não estarem sendo totalmente cumpridas.

A CCI explicou que:

> Este numerário teve como referência a regra dos 75% estabelecida nos Estatutos do Magistério do estado de Sergipe (art. 167) e do município de Simão Dias (art. 132), de modo que não seria razoável admitir um servidor do magistério com uma carga horária mensal superior a 176 horas de atividades desenvolvidas dentro de unidades escolares quando somados os dois vínculos possíveis de serem acumulados, conforme ilustrado na tabela de fls. 36.

Já a fixação do parâmetro relativo ao vínculo funcional foi motivada pelo fato do acesso às informações das Secretarias de Estado poderia ser menos imediato que a comunicação com as Secretarias dos Municípios, em decorrência das próprias estruturas organizacionais dos entes.

Assim, inicialmente, a CCI listou 57 servidores com carga horária acima de 58,66 horas semanais (tabelas - fls. 36/40). Após apresentação das defesas, a listagem foi reduzia a 49 servidores, conforme tabela do último Parecer às fls. 718/721.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/09/2022 09:48:24
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/09/2022 11:53:28
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 20/09/2022 08:37:05

Ressalto que analisando tal listagem, percebo que não constam apenas professores, mas também profissionais da enfermagem e médicos.

Em defesa, foram apresentadas declarações sobre carga horária individual, sem discriminação dos acessos ou frequências.

Após análise das defesas, em seu Parecer conclusivo, a CCI esclareceu que não há evidências seguras *"quanto ao efetivo cumprimento das jornadas de trabalho ou à efetiva compatibilidade de horário"*.

Dito isto, incialmente é preciso abordar o critério escolhido pelos auditores para seleção da amostragem. A fixação de uma determinada carga horária semanal como parâmetro para reduzir o universo auditado é um recurso interessante, pois limita a inspeção às situações que possuem mais risco de estar irregular.

Por outro lado, é importante ter em mente que simplesmente possuir carga horária acima do parâmetro fixado pela CCI (58,66 horas semanais) não significa, necessariamente, incompatibilidade de horários.

O cálculo utilizado pela CCI para chegar às 58,66 horas semanais também merece ser analisado. Segundo a equipe técnica, a referência utilizada foi o art. 132 do Estatuto do Magistério do Município, que determina que 75% da carga horária deve ser cumprida dentro das Escolas. Assim, segundo a Coordenadoria,

> (...) qualquer servidor que trabalhe 44 horas por semana no padrão mensal de 04 semanas terá atuado efetivamente durante 176 horas no mês. Para que 176 horas equivalham a 75%, a carga horária total mensal de um servidor precisa ter o total de 234,66 horas, de modo que a carga horária semanal total teria que ser 58,66 horas. (Relatório Final de Auditoria nº 05/2021 - fls. 36)

Pois bem. O cálculo realizado pela CCI não levou em consideração o §9º do mesmo artigo, o qual determina que a tarefa mensal do profissional do magistério deve ser calculada à razão de 5 (cinco), e não de 4 (quatro) semanas.

Trago tal esclarecimento para corroborar com o fato de que possuir carga horária acima do parâmetro fixado pela CCI, por si só, não significa incompatibilidade de acúmulo de vínculos.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/09/2022 09:48:24
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/09/2022 11:53:28
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 20/09/2022 08:37:05

Aliás, o Tema nº 1081, do STF, citado pela própria CCI como base legal, também corrobora com tal entendimento ao fixar a seguinte tese:

> As hipóteses excepcionais autorizadoras de **acumulação de cargos públicos previstas na Constituição Federal sujeitam-se, unicamente, a existência de compatibilidade de horários, verificada no caso concreto**, ainda que haja norma infraconstitucional que limite a jornada semanal. (grifo nosso)

Ou seja, na acumulação de cargos públicos, não há uma carga horária máxima pré-definida, apenas a exigência de compatibilidade de horários.

Importante observar que o contexto de fixação da Tese (ARE 1246685), discutia situação em que o exercício de ambos os vínculos administrativos ultrapassava 60 horas de carga horária semanal. No caso concreto, analisado pelo Supremo Tribunal Federal, tratava-se de servidor da área da saúde, mas o entendimento acordado pelos Ministros abrange as demais exceções constitucionais de acúmulo de cargos.

A propósito, a listagem de servidores da auditoria inclui profissionais da saúde, que não são regidos pelo estatuto do magistério, mas que se submetem às demais regras de acúmulo de cargos.

Aproveito para registrar que na análise do caso concreto, a compatibilidade de horários deve levar em consideração o tempo de deslocamento entre os municípios, o repouso interjornadas e, no caso dos professores, as regras específicas de cada cargo quanto à regência de classe (como por exemplo o aludido art. 132 do Estatuto do Magistério do Município de Simão Dias).

Neste sentido, faço uma ressalva. Considerando o exposto acima, haveria situações em que a simples observância da carga horária total seria suficiente para determinar incompatibilidade: quando a carga horária fosse tão excessiva a ponto de saltar aos olhos a completa impossibilidade de cumpri-la por não restar tempo para outras atividades como o repouso noturno, alimentação, deslocamento entre casa e trabalho, etc, o que não se trata do presente caso.

Assim, não há nos autos elementos suficientes para concluir que há incompatibilidade de horários. Porém, acolho a sugestão da CCI para recomendar ao

Arquivo assinado digitalmente por LUISSES DE ANDRADE FREITAS:29429307568 em 16/09/2022 09:48:24
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/09/2022 11:53:28
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 20/09/2022 08:37:05

gestor que analise a viabilidade operacional, financeira e gerencial da implementação de sistema eletrônico de frequência, de modo a se averiguar o cumprimento das cargas horárias semanais dos servidores.

Quanto à responsabilização dos gestores pelos achados da auditoria, não há sequer matriz de responsabilização diante dos elementos dos autos. O período analisado pela CCI (janeiro a abril de 2021) se trata dos primeiros meses de mandato, ou seja, os gestores citados não deram causa às irregularidades e, quando notificados, trouxeram aos autos as medidas tomadas pela gestão para saneamento das irregularidades.

Dentre as medidas tomadas, o Chefe do Poder Executivo enviou Projeto de Lei à Câmara de Vereadores, já aprovado e promulgado, acerca dos procedimentos de cessão e permuta entre servidores públicos do município (fls. 139/144).

Houve, ainda, a publicação de edital de convocação dos servidores municipais para recadastramento (fls. 108/112), seguida da expedição de circular interna recomendando que os secretários municipais abram procedimento administrativo para apurar eventuais acúmulos de cargos públicos (fl. 113). Ademais, às fls. 114/115 foi acostado o modelo de “declaração de cargo público”, a ser preenchido pelos servidores no momento do recadastramento.

Por fim, à fl. 209 e seguintes constam as notificações, feitas pela Prefeitura, dos servidores que foram apontados pela CCI como tendo acúmulo ilegal de cargos.

Ou seja, os gestores citados não se mantiveram inertes diante do conhecimento de possíveis irregularidades na administração, buscando prontamente saneá-las.

Embora a irregularidade relativa ao acúmulo de dois ou mais cargos públicos, em desacordo com os ditames constitucionais ainda não tenha sido sanada, não é possível responsabilizar os gestores citados, uma vez que não lhe deram causa.

Assim sendo, entendo que a Ressalva é suficiente para atingir o objetivo perquirido por esta Corte de Contas.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 16/09/2022 09:48:24
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/09/2022 11:53:28
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 20/09/2022 08:37:05

Deste modo, diante de todo o exposto, VOTO pela REGULARIDADE COM RESSALVA do Relatório de Auditoria Operacional, atinente aos atos de gestão praticados na Prefeitura Municipal de Simão Dias, DETERMINANDO que, no prazo de 60 (sessenta) dias, o Município regularize a situação dos servidores listados pela CCI com acúmulo ilegal de cargos, devendo notificar os servidores a fim de que estes optem pelo cargo que desejam ocupar.

Por fim, RECOMENDO que o gestor analise a viabilidade operacional, financeira e gerencial da implementação de sistema eletrônico de frequência, de modo a averiguar o cumprimento das cargas horárias semanais dos servidores.

Pela Regularidade com Ressalva do Relatório de Auditoria Operacional. É como voto.

Isto posto, e

Considerando a documentação que instrui o processo;

Considerando a análise e pronunciamento da CCI oficiante;

Considerando a manifestação nos termos do Parecer de nº 765/2022, do *Parquet* de Contas;

Considerando o relatório e voto da Conselheira Relatora;

Considerando o que mais consta dos autos,

DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, em Sessão Cameral, realizada no dia 23 de agosto de 2022, por unanimidade de votos, pela REGULARIDADE COM RESSALVA do Relatório de Auditoria Operacional, atinente aos atos de gestão praticados na Prefeitura Municipal de Simão Dias, DETERMINANDO que, no

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593459086 em 16/09/2022 09:48:24
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/09/2022 11:53:28
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 20/09/2022 08:37:05

prazo de 60 (sessenta) dias, o Município regularize a situação dos servidores listados pela CCI com acúmulo ilegal de cargos, devendo notificar os servidores a fim de que estes optem pelo cargo que desejam ocupar.

Por fim, RECOMENDA-SE que o gestor analise a viabilidade operacional, financeira e gerencial da implementação de sistema eletrônico de frequência, de modo a averiguar o cumprimento das cargas horárias semanais dos servidores.

Participaram do Julgamento os Conselheiros: **Ulices de Andrade Filho** (Presidente), **Susana Maria Fontes Azevedo Freitas** (Relatora) e **Luis Alberto Meneses,** com a presença do Procurador do Ministério Público de Contas **José Sérgio Monte Alegre.**

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, Aracaju, em **20 de setembro de 2022.**

PUBLIQUE-SE E CUMPRA-SE.

ULICES DE ANDRADE FILHO
Conselheiro Presidente

SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS
Conselheira Relatora

Fui presente:

Procurador do Ministério Público de Contas

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:06593486863 em 16/09/2022 09:48:24
Arquivo assinado digitalmente por SUSANA MARIA FONTES AZEVEDO FREITAS:29429307568 em 16/09/2022 11:53:28
Arquivo assinado digitalmente por EDUARDO SANTOS ROLEMBERG CÔRTES:71960325515 em 20/09/2022 08:37:05