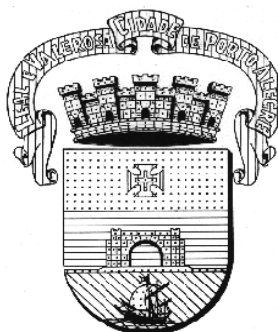


PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA
CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO
DIVISÃO DE AUDITORIA-GERAL



FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA - FASC

RELATÓRIO FINAL DE
AUDITORIA DE PESSOAL 04/2017

Maio 2018



CONCLUSÃO DA AUDITORIA APÓS A ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES DO ÓRGÃO AUDITADO

Analisamos os esclarecimentos prestados pelo Presidente da FASC, recebidos em 1º de novembro de 2017, com relação ao Relatório-Diagnóstico de Pessoal nº 04/17, resultante de auditoria realizada naquela fundação no período de 17 a 24 de abril de 2017.

Concluimos que os *apontamentos*, que retratam a situação do órgão na data da auditoria, e as *recomendações*, que visam especialmente aprimorar os controles internos, ficam mantidos, exceto quanto aos apontamentos e recomendações do subitem **4.1**, cujas justificativas foram aceitas prontamente. As providências informadas para sanar os demais problemas apresentados foram analisadas no trabalho de auditoria na FASC já ocorrido neste exercício, tendo em vista a necessidade de verificação da documentação comprobatória para proceder à baixa da recomendação correspondente. Assim, as recomendações deste relatório (referente à auditoria realizada em 2017) poderão ser baixadas no próximo relatório, que está em andamento (referente à auditoria realizada em 2018), se constatado o seu atendimento.

Quanto aos subitens **1.1, 1.2, 1.3, 3.1 e 3.3**, teceremos comentários específicos acerca das manifestações do órgão auditado, por entendermos pertinentes. Seguem, então, trechos da resposta da FASC (em azul) e, logo abaixo, as considerações desta Divisão de Auditoria-Geral.

1.1 - Há predominância de cargos comissionados exercendo atividades de nível estratégico, quando deveriam ser exercidas por servidores efetivos com funções gratificadas.

RESPOSTA: A Lei 11.701/14 criou estrutura da FASC, bem como os cargos e postos de confiança, ccs e fgs. Optou o legislador por prover os cargos estratégicos, através de cargos em comissão, por constituírem funções que exigem a confiança do gestor público, de modo que não há amparo legal para apontamento fundado em entendimento pessoal do auditor e que contraria a própria legislação válida e vigente.

Sem razão o apontamento que orienta sejam os postos estratégicos preenchidos por funções gratificadas, visto que a atual legislação não aponta neste sentido.

(...)





A FASC apresenta sua estrutura organizacional composta quase que exclusivamente por cargos em comissão nos postos de confiança ou postos-chaves (níveis estratégico e tático da Fundação), pois estes seriam de **confiança** do gestor, conforme a resposta apresentada. Esclarecemos que o nosso apontamento foi no sentido de haver um **equilíbrio**, para preservar a memória institucional, considerando que, conforme preconiza o art. 37, inc. V, da Constituição Federal, tanto as funções gratificadas, quanto os cargos em comissão são funções de confiança, lembrando que ambos se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento, apenas.

Lembramos, ainda, que se mostra inegavelmente inconstitucional o diploma legal que criar cargos em comissão para funções que não pressuponham a necessária relação de confiança entre a autoridade nomeante e o servidor nomeado, por violação expressa às normas do artigo 37, incisos I, II e V, da Constituição Federal.

Cuidando especificamente do comissionamento, assevera Adílson Abreu Dallari que “*é inconstitucional a lei que criar cargo em comissão para o exercício de funções técnicas, burocráticas ou operacionais, de natureza puramente profissional, fora dos níveis de direção, chefia e assessoramento superior*” (“Regime constitucional dos servidores públicos”, Editora RT, 2ª edição, p. 41).

Diante do exposto, mantemos nossa posição no referido apontamento e na recomendação correspondente, que foi no sentido de distribuir os cargos estratégicos entre os cargos em comissão e as funções gratificadas de servidores efetivos, a fim de evitar o comprometimento da eficiência operacional quando da ocorrência de troca de gestão.

APONTAMENTO 1.2 - Comissionados exercem cargos de Assessores Jurídicos, tal como Procuradores Municipais de carreira. O cargo de Procurador na FASC foi extinto por lei.

RESPOSTA: Quanto ao apontamento de que a Lei nº 11.701/2014 extinguiu o cargo de carreira de Procurador Municipal, sem razão a assertiva.

O art. 9º da referida lei prevê expressamente a criação de 1 (um) cargo de Procurador Municipal, lotado na Procuradoria-Geral do Município.





Procede a resposta da FASC ao mencionar que o art. 9º da Lei nº 11.701/2014 prevê a criação de um cargo de Procurador Municipal, lotado na PGM – Procuradoria-Geral do Município. Porém, na prática, não há nenhum Procurador Municipal atuando na Fundação, conforme informado também na resposta do órgão (no subitem 3.3).

Quanto à constatação de que comissionados exercem cargos de Assessores Jurídicos, tal como Procuradores Municipais de carreira, reforçamos nosso entendimento de que a FASC necessita de servidores do cargo de Procurador Municipal de provimento efetivo, que garantirão a continuidade aos trabalhos jurídicos de caráter permanente da fundação.

A esse respeito, verificamos decisão do STF – Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 4.843/PB, de 11/12/2014, que transcrevemos:

– É inconstitucional o diploma normativo editado pelo Estado-membro, ainda que se trate de emenda à Constituição estadual, que outorgue a exercente de cargo em comissão ou de função de confiança, estranho aos quadros da Advocacia de Estado, o exercício, no âmbito do Poder Executivo local, de atribuições inerentes à representação judicial e ao desempenho da atividade de consultoria e de assessoramento jurídicos, pois tais encargos traduzem prerrogativa institucional outorgada, em caráter de exclusividade, aos Procuradores do Estado pela própria Constituição da República. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Magistério da doutrina.

– A extrema relevância das funções constitucionalmente reservadas ao Procurador do Estado (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, em ordem a que possa agir com independência e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, legitimamente e com inteira correção, os encargos irrenunciáveis inerentes às suas altas funções institucionais.

Assim, mantemos nosso entendimento de que as funções inerentes à advocacia municipal devem ser exercidas por servidores efetivos, ao encontro da decisão do STF transcrita acima.





APONTAMENTO 1.3 - Grande efetivo de trabalhadores terceirizados e cooperativados contratados pela FASC, o que reforça a necessidade de implantação de controle rígido das efetividades, bem como fiscalização efetiva sobre as atividades desenvolvidas.

RESPOSTA: Hoje na FASC, temos somente trabalhadores terceirizados, não temos mais cooperativados.

Estamos aperfeiçoando o controle das efetividades, criando normas internas e implantando planilhas de efetividades via SEI, o que trará agilidade e um controle mais eficaz para o fiscal de contratos. Estas efetividades e a fiscalização sobre as atividades desenvolvidas pelos terceirizados é de responsabilidade dos novos fiscais, em atendimento a Ordem de Serviço nº 12 de 8/09/2016.

No que se refere a publicização dos contratos terceirizados no Portal da Transparência, o apontamento não se justifica tendo em vista que esta atribuição é privativa da Secretaria Municipal do Planejamento e Gestão do Poder Executivo, não possuindo a FASC ingerência sobre essa função, senão somente, tem a atribuição de incluir os contratos no GOR e publicar atos administrativos e normativos no Diário Oficial do Município.

Quanto ao apontamento do Contrato nº 15/2016 da (...), salientamos que as atribuições dos entrevistadores são as previstas no Projeto Básico e as descritas nas normativas do governo federal relativas ao Cadastro Único, e citadas no processo administrativo da contratação.

Quanto a estarem aperfeiçoando o controle de efetividades, ressaltamos que será feito o acompanhamento desses procedimentos nas próximas auditorias.

Em relação à publicização dos contratos terceirizados no Portal da Transparência, procede a resposta de que é atribuição da SMPG – Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, tendo a FASC, por sua vez, a competência de registrar as informações dos contratos no sistema GOR. Todavia, entendemos que as informações publicadas pelo Município como um todo (Administração Direta e Indireta) devem ser aprimoradas, com o objetivo de facilitar a localização e visualização das informações globais relativas aos serviços terceirizados, favorecendo o desejado controle social.

Logo, mantemos o apontamento e as importantes recomendações efetuadas neste item, haja vista o grande efetivo de trabalhadores terceirizados trabalhando na FASC.





APONTAMENTO 3.1 - Concessões de GIA de forma indevida, em valor considerável e para muitos servidores da FASC, que provavelmente estejam em desvios de função.

RESPOSTA CGRH/AATA: Os casos de GIA atribuída equivocadamente a servidores que não exerciam atividades condizentes com tal gratificação já foram solucionados, conforme demonstram as Portarias nº 254/17 e nº 255/17, que cessaram as GIA's das servidoras (...) por não executarem atividades compatíveis com tal gratificação.

Os demais servidores estão amparados pela legislação conforme Regimento Geral da FASC (Decreto nº 18.198/2013), Instrução Administrativa nº 007/2010, artigo 13º do Decreto nº 11.351/1995 e artigo 70º da Lei nº 6.309/1988.

Continuaremos acompanhando as providências em relação ao controle da adequação legal do pagamento da GIA aos servidores.

APONTAMENTO 3.3 - Concessão de Verba de Representação Judicial e Extrajudicial ou "Procuratório", a detentores de cargos comissionados que atuam como Assessores Jurídicos no âmbito da FASC, o que é vedado por lei.

(...)

Sem razão o apontamento.

A verba de representação está regulamentada na Lei nº 6172/1988, que NÃO foi derogada tácita ou expressamente, visto que a LC nº 11.701/2012, que institui a Lei Orgânica da PGM do Município de Porto Alegre, atribui à lei ordinária, art. 45, a regulamentação das verbas remuneratórias, inclusive a verba de representação, que integram os vencimentos dos Procuradores Municipais, conforme se lê abaixo:

(...)

Ou seja, sendo a LC nº 11.701/2012, lei destinada exclusivamente a regulamentar questões afetas aos procuradores municipais, não há que se falar em derrogação da Lei nº 6172/1988 relativamente aos assessores para assuntos jurídicos e assessores jurídicos. Para estes permanece - até eventual declaração de inconstitucionalidade - vigente a Lei nº 6172/1988, que estende no parágrafo único do art. 1º a verba de representação aos assessores jurídicos e aos assessores técnicos.

Nesse contexto, equivocado o entendimento referido no apontamento de que há expressa vedação legal para concessão de procuratórios para cargos em comissão.

Assim, enquanto vigente a Lei nº 6172/1988, inquestionável o pagamento da verba de representação para assessores técnicos da FASC por expressa previsão legal.

Outrossim, equivocada a informação referida na fl. 25 do relatório-diagnóstico de pessoal de que "a verba de representação exclusiva de Procuradores do Município" é exclusiva para Procuradores do Município.

Ora, a Lei nº 11.404/2012, atribui a verba de representação para 48 titulares de cargos em comissão ou de função gratificada, entre Secretários Adjuntos, assessores, coordenadores e diretores da Administração Indireta do Município de Porto Alegre, conforme específica, de modo que é inverídico afirmar que a verba de representação é privativa de Procuradores do Município.

Desta forma, sendo o fato gerador da verba de representação, a representação judicial e extrajudicial do órgão, a concessão de "procuratório" não se limita as hipóteses "taxativa e excepcionalmente" previstas no art. 18 da LC nº 701/2012,





conforme apontado no relatório, visto que o instrumento de procuração deverá ser concedidos a todos os beneficiários da verba de representação previstos na Lei nº 11.404./2012.

Nesse contexto, a correta análise da legalidade ou não da concessão da verba de representação deverá ater-se "às atribuições" exercidas pelos beneficiários, ou seja, qualquer servidor entre aqueles referidos nas Leis nº 6172/1988 e nº 11.404/2012, que exercerem as atribuições de representação extrajudicial e judicial do órgão fazem jus à percepção da verba de representação, não sendo verdadeiro o argumento referido no relatório de que "os assessores jurídicos, assumidos por cargos comissionados, não estão aptos a receber a verba de representação, exclusiva de Procuradores Municipais, cujos cargos são de provimento efetivo".

Não obstante, o apontamento está dissociado da realidade do Município de Porto Alegre, isso porque, a par de a Lei nº 11.701/2014, no art. 9º, criar 1 cargo de Procurador Municipal na estrutura administrativa da FASC, lotado na Procuradoria-Geral do Município, o cargo até a presente data não foi provido por servidor, estando vago. Além disso, essa previsão jamais suprirá as necessidades da FASC para representação judicial e extrajudicial.

A atual estrutura administrativa da FASC hoje conta com 5 assessores técnicos e 4 estagiários para uma demanda de aproximadamente 196 processos cíveis e 443 processos trabalhistas, além das requisições de pequeno valor e os precatórios em andamento. Em média, a FASC possui de 4 à 5 audiências/dia, sendo humanamente impossível um único Procurador Municipal realizar todas as audiências notadamente porque muitas vezes elas ocorrem concomitantemente.

Assim, questiona-se: sendo vedada a representação extra e judicial da FASC pelos assessores técnicos, quem representará a FASC em juízo e fora dele, se não há Procurador nomeado para a FASC?

Ora, no mínimo, antes de se cogitar na suspensão da concessão de procuratório aos assessores técnicos da FASC, com responsabilidade e cautela, é mister revisar a Lei nº 11.701/2014 para prever, no mínimo, a lotação de 5 (cinco) Procuradores Municipais para atendimento das demandas de assessoria jurídica na FASC.

Outrossim, manter os atuais assessores técnicos desenvolvendo atividades de representação judicial e extrajudicial, através da elaboração de pareceres e de representação em reuniões, sem a percepção da verba de representação, constitui, no mínimo, locupletamento ilícito do Município em detrimento do particular.

Ante o exposto, considerando que o pagamento da verba de representação aos assessores técnicos da FASC está previsto expressamente no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 6172/1988, e que esta não foi derogada, tácita ou expressamente, pela LC nº 701/2012 e pela Lei 11.404/2012, não vislumbramos legalidade na recomendação prevista na fl. 27 do Relatório para "rever e suspender a concessão do procuratório aos assessores jurídicos detentores de cargos em comissão, por não haver previsão legal".

A resposta da FASC justifica a previsão legal constante no parágrafo único do art. 1º da Lei nº 6.172/88, com a redação dada pela Lei nº 11.701/2014:

Art. 1º Aos funcionários detentores de cargos das classes de Procurador dos Quadros de Cargos de Provimento Efetivo, criados pela Lei nº 5732, de 31 de dezembro de 1985, lotados e em exercício na Procuradoria-Geral do Município ou nos órgãos jurídicos das Autarquias, é atribuída **Verba pela Representação Judicial e Extrajudicial**, correspondente a duas vezes e meia (2,5) o valor do padrão de vencimento, na Referência "A", dessas mesmas classes.





Parágrafo Único. **A vantagem instituída neste artigo é extensiva aos Assessores para Assuntos Jurídicos e aos Assessores Jurídicos (Assessor Técnico e Assistente "B"), quando em exercício da representação judicial,** mediante outorga de instrumento procuratório pelo prefeito ou presidentes de Autarquias e **Fundação** instituída pelo Município de Porto Alegre. (Grifamos).

Todavia, continuamos defendendo que o desempenho das atribuições de representação judicial e extrajudicial seja realizado por servidores do cargo efetivo de Procurador Municipal, o que deve ser buscado pela Fundação junto à PGM, promovendo as alterações cabíveis na legislação. Não sendo demais lembrar que, conforme o inc. V do art. 37 da CF, os cargos em comissão destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

No mesmo sentido disciplina a LC n° 701/2012, que instituiu a Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município, prevendo apenas hipóteses restritas e excepcionais de atuação de advogados não integrantes da carreira na advocacia pública municipal, casos em que, tendo atuação judicial, podem receber a verba de representação judicial.

Por fim, salientamos que não se confunde com a verba de representação judicial (procuratório) a verba de representação concedida pela Lei n° 11.404/12, mencionada na resposta.

Porto Alegre, 30 de maio de 2018.



APÊNDICE A

QUADRO-RESUMO DOS APONTAMENTOS DO RD 04-17-P FASC

| ITEM | APONTAMENTOS |
|----------|--|
| 1 | ESTRUTURA DE PESSOAL |
| 1.1 | Há predominância de cargos comissionados exercendo atividades de nível estratégico, quando deveriam ser exercidas por servidores efetivos com funções gratificadas. |
| 1.2 | Comissionados exercem cargos de Assessores Jurídicos, tal como Procuradores Municipais de carreira. O cargo de Procurador na FASC foi extinto por lei. |
| 1.3 | Grande efetivo de trabalhadores terceirizados contratados pela FASC, o que reforça a necessidade de implantação de controle rígido das efetividades, bem como fiscalização efetiva sobre as atividades desenvolvidas. |
| 2 | CONTROLE DA EFETIVIDADE |
| 2.1 | Há falhas nos registros das jornadas de trabalho de muitos servidores da FASC, dentre estas a falta de marcações e o excesso de justificativas acatadas pelas chefias imediatas, fatos que estão em desacordo com a legislação vigente. |
| 2.2 | Servidores com excessiva formação de Banco de Horas, em desacordo a legislação vigente. |
| 2.3 | Locais da FASC sem implantação de relógios-ponto por indisponibilidade de rede lógica, que deve ser implantada pela PROCEMPA, o que impede o registro das jornadas de trabalho dos servidores que atuam nesses locais. |
| 3 | VANTAGENS |
| 3.1 | Concessões de GIA de forma indevida, em valor considerável e para muitos servidores da FASC, que provavelmente estejam em desvios de função. |
| 3.2 | Existência de servidores dos setores administrativos da Fundação que recebem adicional de insalubridade, sem laudo ou justificativa para conceder o referido adicional. |
| 3.3 | Concessão de Verba de Representação Judicial e Extrajudicial ou “Procuratório”, a detentores de cargos comissionados que atuam como Assessores Jurídicos no âmbito da FASC. |
| 3.4 | Concessão de horas-extras de forma sistemática a servidores, em desacordo com a legislação. |
| 4 | ESTÁGIOS |
| 4.1 | Não foi possível verificar o atendimento ao Decreto nº 19.496/2016 e às orientações dos autos da Ação Civil Pública nº 0020827-54.2014.5.04.0018, durante o processo de seleção e contratação de estagiários na FASC, pois a listagem solicitada pelos auditores não foi entregue pelo RH. (Apontamento retirado, após a resposta do Órgão) |





APÊNDICE B

QUADRO-RESUMO DAS RECOMENDAÇÕES DO RD 04-17-P FASC

| ITEM | RECOMENDAÇÕES | Situação Atual | Data da Situação |
|----------|--|----------------|------------------|
| 1 | ESTRUTURA DE PESSOAL | | |
| 1.1 | Estudar a reorganização da estrutura funcional da Fundação, a fim de distribuir os cargos estratégicos entre os cargos em comissão e funções gratificadas para servidores efetivos e evitar o comprometimento da eficiência operacional em eventual troca de gestão. | Pendente | 27/09/2017 |
| 1.2 | Estudar a criação e o provimento do cargo efetivo de Procurador Municipal na FASC <i>ou solicitar para a PGM a disponibilização de Procuradores Municipais efetivos para atuação na FASC, neste caso promovendo as alterações legais necessárias (recomendação alterada após a resposta do Órgão).</i> | Pendente | 27/09/2017 |
| 1.3 | Planejar e fiscalizar a contratação de empresas terceirizadas e cooperativas, contemplando o controle rígido da efetividade desses profissionais. | Pendente | 27/09/2017 |
| | Verificar a necessidade de realização de concurso público para provimentos de cargos efetivos, se necessário, para não ocorrer contratação de profissionais para desenvolvimento das atividades fins da FASC. | Pendente | 27/09/2017 |
| 2 | CONTROLE DE EFETIVIDADE | | |
| 2.1 | Verificar as ocorrências análogas à falta de registros de marcações da jornada de trabalho e excessos de justificativas, adequando os fatos à legislação vigente. | Pendente | 27/09/2017 |
| | Controlar do exercício de atividades desenvolvidas fora das sedes da FASC pelos servidores, bem como fora dos horários definidos para início e fim das jornadas e finais de semana, através de relatórios diários e registro das atividades desenvolvidas por turno de trabalho e discriminando as metas previstas e executadas, comprovando a efetividade dos serviços. | Pendente | 27/09/2017 |
| 2.2 | Regularizar os saldos de Banco de Horas dentro do prazo estipulado na legislação vigente, para que não ocorram compensações indevidas de horas já expiradas. | Pendente | 27/09/2017 |





| ITEM | RECOMENDAÇÕES | Situação Atual | Data da Situação |
|----------|---|----------------|------------------|
| 2.3 | Regularizar os registros das jornadas de trabalho dos servidores, bem como a divulgação da necessidade do registro do ponto eletrônico, como forma de unificar os procedimentos de controle da efetividade funcional. | Pendente | 27/09/2017 |
| 3 | VANTAGENS | | |
| 3.1 | Revisar as gratificações concedidas no âmbito da FASC. | Pendente | 27/09/2017 |
| | Sustar os valores a serem pagos, quando identificado o não atendimento aos requisitos exigidos pela legislação - atividade, cargo e lotações compatíveis, tal como apontado pelo TCE-RS em seu relatório. | Pendente | 27/09/2017 |
| 3.2 | Revisar o Adicional de Insalubridade concedido aos servidores. | Pendente | 27/09/2017 |
| | Verificar a existência dos laudos de insalubridade e periculosidade emitidos para a concessão dos adicionais. | Pendente | 27/09/2017 |
| 3.3 | Rever e suspender a concessão do procuratório aos assessores jurídicos detentores de cargos em comissão, <i>tomando providências para que a FASC tenha servidores do cargo efetivo de Procurador Municipal (recomendação alterada, após a resposta do Órgão).</i> | Pendente | 27/09/2017 |
| 3.4 | Revisar os procedimentos de autorização para realização de horas-extras, considerando que estas não devem ser concedidas de forma sistemática. | Pendente | 27/09/2017 |
| | Reavaliar a necessidade de incremento ou redistribuição do quadro de pessoal. | Pendente | 27/09/2017 |
| 4 | ESTÁGIOS | | |
| 4.1 | Adequar os processos de seleção de estagiários, conforme a sentença judicial estabelecida pelo Tribunal Regional do Trabalho, nos autos da Ação Civil Pública nº 0020827-54.2014.5.04.0018. | <i>Baixada</i> | 27/09/2017 |
| | Atender aos procedimentos Decreto nº 19.496/2016 para seleção e contratação de estagiários. | <i>Baixada</i> | 27/09/2017 |
| | Publicar o edital e o resultado da seleção de estágios, para dar maior transparência e clareza nos critérios utilizados. | <i>Baixada</i> | 27/09/2017 |

Legenda:

Data: é a data da abertura do processo SEI para tramitação do RD, pois antes disso o gestor desconhece a recomendação da DAG/CGM.

Situação Atual

Pendente: Recomendação emitida, permanecendo como "pendente" enquanto não verificada/comprovada a sua implementação.

Baixada: Recomendação retirada, quando a justificativa ao RD foi aceita prontamente na análise da resposta.

Atendida: Quando comprovado o atendimento (na resposta) ou verificado o atendimento (na inspeção seguinte).

