



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO
Nº. 130001.01.A01.014.0113**

Modalidades de Auditoria:

Auditoria de Regularidade

Categorias de Auditoria:

Auditoria de Contas de Gestão – à Distância

Órgão Auditado:

Procuradoria Geral do Estado – PGE

Período de Exames:

Janeiro a dezembro de 2012



**GOVERNO DO
ESTADO DO CEARÁ**
*Controladoria e Ouvidoria Geral
do Estado*

Controlador e Ouvidor Geral
João Alves de Melo

Controladora e Ouvidora Adjunta
Auditora de Controle Interno
Sílvia Helena Correia Vidal

Secretário-Executivo
Auditor de Controle Interno
Paulo Roberto de Carvalho Nunes

Coordenador de Auditoria
Auditor de Controle Interno
George Dantas Nunes

Articuladora
Auditora de Controle Interno
Isabelle Pinto Camarão Menezes

Orientadora
Cristina Maciel Aranha

Auditora de Controle Interno
Wladis Pinheiro

Missão Institucional

Zelar pela qualidade e regularidade na administração dos recursos públicos e pela participação da sociedade na gestão das políticas públicas, contribuindo para o bem-estar da sociedade cearense.

RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONTAS DE GESTÃO N.º 130001.01.A01.014.0113

I - INTRODUÇÃO

1. Em cumprimento às determinações do Art. 9º, inciso III, e Art. 54, inciso I, da Lei Estadual nº 12.509, de 06/12/1995, apresentamos o Relatório de Auditoria de Contas Anuais de Gestão sobre o exercício financeiro de **2012 da Procuradoria Geral do Estado - PGE**.
2. Os exames foram realizados de acordo com o procedimento P.CO AUG.001 – Auditoria de Contas de Gestão nos Órgãos e Entidades com Registros Contábeis Controlados nos Sistemas Computadorizados Corporativos, em conformidade com as normas e procedimentos técnicos de auditoria.
3. A Visão Geral abrange aspectos informativos da **PGE** relativos à estruturação legal; execução orçamentária e financeira.
4. A Visão Intermediária trata de análises específicas acerca do perfil dos beneficiários de recursos transferidos por meio de convênios e instrumentos congêneres, bem como as providências adotadas para sanar os casos de inadimplência nas prestações de contas, sendo ainda analisados aspectos relativos à gestão de pessoas.
5. A Visão por Programa vincula-se aos objetivos do Governo do Estado, analisando os programas mais representativos material ou estrategicamente. As análises tratam da adequação das aquisições à legislação e da sua compatibilidade com os dispositivos legais aplicados.
6. Os trabalhos à distância foram realizados em conformidade com a Ordem de Serviço nº 14/2013, no período de 26/03/2013 a 27/03/2013, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis. A análise da manifestação do auditado e a correspondente elaboração do relatório de auditoria realizaram-se no período de 24 a 31/05/2013.
7. As informações utilizadas para análise da presente auditoria foram geradas por meio do Sistema e-Controlle, extraídas dos seguintes sistemas corporativos do Estado do Ceará: Sistema de Gestão Governamental Por Resultados (S2GPR); Sistema Integrado de Contabilidade (SIC); Sistema de Acompanhamento de Contratos e Convênios (SACC); Sistema Integrado de Acompanhamento de Programas (SIAP); Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários (WebMAPP); e Sistema de Folha de Pagamento (SFP).
8. Os resultados da auditoria estão adstritos aos objetivos e limites estabelecidos no escopo do presente trabalho. A ocorrência de quaisquer fatos supervenientes a esse propósito, que venham a ser conhecidos pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE ou para os quais esta CGE seja demandada a se pronunciar, poderá ser objeto de exame posterior.
9. A identificação das pessoas físicas no presente relatório foi suprimida em atendimento ao disposto no art. 31 da Lei Federal nº 15.527, de 18/11/2011, e no art. 34 da Lei Estadual nº 15.175, de 28/06/2012.

II - RESULTADOS DOS TRABALHOS

1. VISÃO GERAL

10. A Lei Complementar Nº 58, de 31/03/2006, e suas alterações posteriores, estabelecem a estrutura e a organização da **Procuradoria Geral do Estado - PGE**, e disciplina suas competências e o funcionamento dos órgãos que a integram, regionalizando sua atuação e dispendo sobre o regime jurídico dos procuradores.

1.1. Execução Orçamentária por Programa, Grupo de Natureza de Despesas e Fonte de Recursos

11. O perfil da execução orçamentária da **PGE** representa o confronto entre o valor empenhado no exercício de **2012** e os valores autorizados na LOA **2012**, distribuídos por programa de governo, grupo de natureza de despesas e fonte de recursos, conforme tabelas a seguir apresentadas:

Tabela 1. Execução Orçamentária por Programa

Unidade Auditada: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Exercício: 2012

Data de Atualização: 24/03/2013

R\$ mil

Programa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
78-INDÚSTRIA, SERVIÇOS, MINERAÇÃO E AGRONEGÓCIO	20,82	12,72	61,08
500-GESTÃO E MANUTENÇÃO	59.950,23	56.853,24	94,83
Total:	59.971,04	56.865,96	94,82

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 26/3/2013

Tabela 2. Execução Orçamentária por Grupo de Natureza de Despesa

Unidade Auditada: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Exercício: 2012

Data de Atualização: 24/03/2013

R\$ mil

Grupo de Natureza de Despesa	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
3-OUTRAS DESPESA CORRENTES	13.812,04	12.766,39	92,43
4-INVESTIMENTOS	1.651,45	1.536,39	93,03
1-PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	44.486,74	42.550,47	95,65
5-INVERSÕES FINANCEIRAS	20,82	12,72	61,08
Total:	59.971,04	56.865,96	

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 26/3/2013

Tabela 3. Execução Orçamentária por Fonte de Recursos

Unidade Auditada: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

R\$ mil

Exercício: 2012

Data de Atualização: 24/03/2013

Fonte de Recursos	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Execução % (B/A)
00-RECURSOS ORDINÁRIOS	50.532,40	47.556,18	94,11
01-COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	9.093,35	8.974,38	98,69
48-OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - TESOURO	345,29	335,39	97,13
Total:	59.971,04	56.865,96	94,82

Fonte: Sistema Integrado de Contabilidade - SIC e Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras - SIOF

Emitido em: 26/3/2013

2. VISÃO INTERMEDIÁRIA

2.1. Convênios ou Instrumentos Congêneres com Inadimplência

12. Não foram identificados recursos transferidos pela **PGE**, empenhados por meio de convênios ou instrumentos congêneres, no exercício **2012**. E conseqüentemente, não foram verificadas situações de inadimplência, considerando a situação em **26/03/2013**.

2.2. Acumulação de Cargos

13. A Constituição Federal veda a acumulação remunerada de cargos públicos, excetuando-se os cargos previstos no seu inciso XVI, do Art. 37. Excetuam-se, também, a essa regra os servidores que tenham ingressado nos cargos antes de 16/12/1998, data de publicação da Emenda Constitucional nº 20.

14. O §10 desse mesmo artigo veda, também, a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, ressalvados aqueles acumuláveis na forma prevista pela Constituição, os eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

15. O servidor aposentado que esteja exercendo cargo em comissão na administração pública não pode acumular o vencimento, correspondente a 10% da gratificação de representação do cargo em comissão, com o vencimento da aposentadoria, devendo abdicar de uma dessas remunerações, conforme dispõe o inciso I, do Art. 124, da Lei nº 9.826/74.

16. Ademais, mesmo que a acumulação de cargos esteja de acordo com os preceitos legais, só é permitida se houver a compatibilidade de horários entre as atividades exercidas pelo servidor, não podendo ultrapassar a carga horária semanal máxima de 60 horas no âmbito da administração pública estadual, federal e municipal, na forma do parágrafo 2º, art. 1º, Decreto nº 29.352, de 09 de julho de 2008.

17. Analisando os registros do Sistema Folha de Pagamento (SFP) foi verificada a ocorrência de acumulação de cargos por servidores da **PGE**, conforme informações constantes da tabela 4:

Tabela 4. Acumulação de Cargos

Órgão: PGE		Data de Atualização: 24/03/2013		R\$ mil		DATA		REMUNERAÇÃO	
CPF/NOME	ÓRGÃO	MATRICULA	DATA ADMISSÃO	CARGO	CARGA	SITUAÇÃO	AFASTAMENTO	AFASTAMENTO	ANO
037.***.***-00									
	131 - PGE	03*****-9	9/10/1984	PROCURADOR EST	30	Civil Ativo			305.751,36
	522 - FUNECE	00*****-8	11/4/1985	PROFESSOR	40	Civil Ativo	Outros	20/3/2006	113.758,90
122.***.***-00									
	201 - PC	00*****-4	12/8/1982	PROF AC POL CIV	40	Civil Ativo			45.756,00
	131 - PGE	10*****-8	27/4/1992	PROCURADOR EST	30	Civil Ativo			299.510,32
073.***.***-00									
	131 - PGE	10*****-X	8/7/1998	MEMBRO COMISSAO	30	Civil Ativo			3.619,98
	123 - STDS	30*****-8	20/1/1980	ADVOGADO	40	Civil Ativo			84.623,48
154.***.***-04									
	371 - PMCE	58*****-9	29/10/2012	CAPITAO	30	Militar Ativo			1.598,26
	131 - PGE	40*****-6	1/4/2011	MEMBRO COMISSAO	40	Civil Ativo			662,54
	371 - PMCE	02*****-4	19/4/1983	CAPITAO	30	Militar	Aposentadoria	6/5/2008	82.049,14
191.***.***-91									
	221 - SEDUC	07*****-9	19/10/1981	PROFESSOR	40	Civil Ativo			30.165,67
	131 - PGE	07*****-5	24/8/1998	MEMBRO COMISSAO	30	Civil Ativo			21.331,87

Fonte: Dados extraídos do Sistema de Folha de Pagamento -SFP

Emitido em: 26/3/2013

18. Ressalta-se que nos casos dos servidores de CPF nº 037.***.***-00 e nº 122.***.***-00, a acumulação de cargos é permitida, porém há a extrapolação da carga horária semanal de 60 horas.

19. Relativamente aos servidores de CPF nº 073.***.***-00, nº 154.***.***-04 e nº 191.***.***-91, não consta, no Sistema de Folha de Pagamento – SFP, o código de afastamento no órgão de origem (código G).

20. Considerando que os procedimentos de auditoria foram realizados à distância, solicita-se que a PGE encaminhe manifestação acerca dessas constatações, indicando o amparo legal desses pagamentos.

Manifestação do Auditado

O auditado manifestou-se por meio dos arquivos “Resposta Relatorio Preliminar CGE Contas 2012 PGE”, “Parecer 0684_2012 Consultoria Geral”, “Nomeacoes **** * e **** *”, “CI 04_2012 Notificação **** *”, “Nomeacao **** *”, “Nomeacoes **** *”, “Oficio 214_2013_Notificacao **** *” e “Informacao e Nomeacao **** *”, que se encontram anexados na aba “Manifestação do Auditado”, da opção “MCI - Manifestações do Controle Interno” do Menu da PCA no Sistema e-Contas.

“Aponta o aludido Relatório (Item 2.2) a ocorrência de acumulação de cargos por servidores da Procuradoria Geral do Estado, conforme informações constantes da Tabela 4 – Acumulação de Cargos.

Sobre o tema cumpre informar a situação funcional dos servidores apontados, consoante documentação comprobatória em anexo, conforme o que se segue:

- **Servidor de CPF nº 037.***.***-00** – Exerce nesta Procuradoria o cargo de Procurador do Estado, conforme Ato datado de 02.10.1984 (DOE de 03.10.1984), em exercício desde 09.10.1984. De conformidade com o disposto no Art. 98, da Lei Complementar nº 58/2006, cumpre carga horária de 06 (seis) horas diárias, perfazendo o total de 30 (trinta) horas semanais.

- **Servidora de CPF nº 122.***.***-00** - Exerce nesta Procuradoria o cargo de Procurador do Estado, conforme Ato datado de 14.04.1992 (DOE de 15.04.1992), em exercício desde 27.04.1992. De conformidade com o disposto no Art. 98, da Lei Complementar nº 58/2006, cumpre carga horária de 06 (seis) horas diárias, perfazendo o total de 30 (trinta) horas semanais.

- **Servidora de CPF nº 073.***.***-00** – Conforme Ato datado de 24.10.2011 (DOE 24.10.2011), a servidora foi nomeada membro suplente da Comissão Processante da Procuradoria de Processo Administrativo Disciplinar – PROPAD, a partir de 17.10.2011, pelo prazo de 02 (dois) anos. Assim o prazo de cessão da servidora se estende até a data de 16.10.2013.

- **Servidor de CPF nº 154.***.***-04** – Conforme Decreto nº 30.544, de 23.05.2011 (DOE de 24.05.2011) exerce as funções de Membro de Equipe de Apoio junto à Central de Licitações desde 01.04.2011.

- **Servidora de CPF nº 191.***.***-91** - Conforme Ato datado de 20.10.2010 (DOE 21.10.2010) a servidora foi nomeada para exercer a função de membro da 2ª Comissão Processante da Procuradoria de Processo Administrativo Disciplinar – PROPAD, pelo prazo de 02 (dois) anos, a partir de 20.08.2010. Assim o prazo de cessão da servidora se estende até a data de 20.08.2012. Registre-se que em 14.05.2013 foi publicado novo Ato nomeando a servidora como membro da 2ª Comissão Processante da Procuradoria de Processo Administrativo Disciplinar – PROPAD, a partir de 20.08.2012, pelo período de mais 2 (dois) anos.

Destaque-se que as observações referentes à extrapolação da carga horária semanal de 60 (sessenta) horas dos servidores de CPF nº 037.***.***-00 e nº 122.***.***-00, configuram repetição de ocorrência apontada no Relatório de Auditoria relativo às Contas de Gestão de 2010. À época os servidores foram notificados para se manifestar sobre o assunto, esclarecendo o seguinte:

1. Servidor de CPF Nº 037.***.***-00

“Procurador do Estado - Classe A, lotado na Consultoria Geral, tendo em vista os termos do Ofício nº 253, de 29 de abril de 2011, o qual se reporta à CI nº 06/2011, da Coordenadoria Administrativo-Financeira da Procuradoria Geral do Estado, vem expor a V. Exª o que se segue:

1. De fato, o signatário ocupa dois cargos no Estado do Ceará, providos ambos em decorrência de aprovação em concurso de provas e títulos, a saber, o de Procurador do Estado (atualmente Procurador do Estado, Classe A), com o exercício iniciado em 9 de outubro de 1984, e o de Professor (atualmente Professor Adjunto M) da Universidade Estadual do Ceará, com o exercício iniciado em 11 de abril de 1985.

2. A acumulação dos cargos ocupados pelo signatário está no âmbito da autorização dada pelo art. 37, XVI, b, da Constituição Federal, qual seja, “a de um cargo de professor com outro técnico ou científico”.

3. Ressalte-se que o somatório das cargas horárias também atende à exigência constitucional da “compatibilidade de horário” (art. 37, XVI), compatibilidade tal que já foi, por diversas vezes, objeto da correição dos órgãos a quem está afeta a matéria na Administração Pública do Ceará, e considerada escorreita. Inclusive, acentue-se também que o exercício das funções dos dois cargos – com 70 (setenta) horas semanais - se dá desde 1991 (Portaria nº 1.148/91, publicada no DOE de 10 de outubro de 1991, p.12).

4. Na verdade, falece completamente razão ao Relatório Preliminar de Gestão nº 1301.01.A01.029.0111, quando insinua que o signatário incorre em acumulação ilícita. Não se sustenta, pois, a suposta incompatibilidade de horários.

Ademais, os dois cargos ocupados pelo signatário o foram ainda na vigência do Decreto nº 15.903, de 22 de março de 1983, que não fixava restrição de carga horária. E a referência a tal decreto relevaria tão-somente, e só por hipótese, se se aceitasse que, por mero decreto, se pudesse complementar normatividade com sede constitucional.

5. Também é importante ressaltar a natureza das atividades do cargo de Professor, que transcendem a sala de aula ou a permanência no ambiente físico da instituição de ensino superior. É de saber comezinho que professor ministra aulas, mas também as deve preparar, estudar, corrigir provas, orientar alunos, exercitar uma série de atividades extraclasse.

6. Diante do exposto, o signatário enfatiza que é descabida qualquer tentativa de fazer incidir nas cargas horárias dos cargos que ocupa acumulação eivada de qualquer ilicitude. Há perfeita compatibilidade de horário, no caso em tela.

7. É o que julga necessário e oportuno esclarecer, ficando à disposição de V. Ex^a para qualquer complementação que se torne necessária.”

2. Servidora de CPF N^o 122.***.***-00

Procuradora do Estado Classe A, falando aos termos do ofício epigrafado, através do qual V. Exa. instou a signatária a se manifestar sobre o Relatório Preliminar de Auditoria de Contas da Gestão n. 1300101.A01.029.0111, expõe e requer o seguinte:

O citado relatório, em seu item 36, levanta a questão de a firmatária cumular dois cargos/funções, um de professor, outro de Procurador, com carga horária somada de setenta horas mensais (quarenta do primeiro, trinta do segundo), aduzindo, de forma oblíqua, infringência à vedação constitucional acerca da matéria.

A Constituição Federal é claríssima ao estabelecer a possibilidade de cumulação entre um cargo/função de professor e outro técnico-científico, como o de Procurador:

“Art. 37...

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários; observado o disposto no inciso XI:

...

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;”

Assim, a irregularidade alegada somente poderia advir de uma suposta incompatibilidade de horários, que decorreria da aplicação do Decreto Estadual nº 29.352/2008, cujo art. 1º dispõe:

“Art. 1º É vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto quando houver compatibilidade de horários:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos privativos de profissional de saúde, com profissões regulamentadas.

§ 1º A proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público.

§ 2º Em qualquer das exceções previstas nas alíneas a, b e c deste artigo, a acumulação será sempre condicionada à compatibilidade de horários, que não poderá ultrapassar o limite máximo de carga horária de 60 (sessenta) horas semanais de trabalho nos dois cargos, empregos ou funções acumulados.”

A norma em apreço, contudo, não se aplica ao caso da peticionante, por vários motivos.

Primeiro, o seu contrato de Professora da Academia de Polícia Civil foi celebrado em agosto de 1982, quando já detinha contrato de Assistente Jurídica da Secretaria de Administração, com carga horária de 30 horas semanais, portanto uma situação igual a que detém atualmente. Tal carga horária nunca foi objeto de arguição de acumulação por incompatibilidade, tendo havido procedimento semelhante para alguns professores da Academia de Polícia que possuíam dois vínculos com 40 horas cada um. Entretanto, mesmo nestes casos, foi afastada a existência de irregularidade sugerida, em razão da carga horária dos professores ser composta de atividades outras que aquelas exercidas na sala de aula, como atividade de preparação de aula, projeto e montagem de grades para os diversos cursos da APC, aulas de campo, correção de provas, orientação de alunos, aperfeiçoamento profissional obrigatório.

A circunstância descrita (cômputo na carga horária de professor da Academia de Polícia Civil) de

tempo destinado a atividades extraclasse, já revela a peculiaridade da situação em debate afasta a incompatibilidade sugerida pelo Decreto.

Depois, enquanto o primeiro vínculo da firmatária data de 1982, como acima dito, ela assumiu suas atribuições de Procuradora do Estado em abril de 1992.

Consequentemente, os dois cargos foram assumidos antes do Decreto Estadual nº 29.352/2008. Dir-se-á que, tratando de questão atinente ao regime jurídico, poderia a Administração nela se imiscuir a qualquer tempo.

Sucedede que, na espécie, a interferência do Poder Público significaria ter por lícita uma acumulação que, até então, sempre foi considerada regular, até mesmo porque o Decreto nº 15.903/1983, anteriormente aplicado ao caso, não fixava restrição de carga horária. Disso resultaria que, por simples ato regulamentar, uma acumulação que sempre foi possível, tendo contado com o beneplácito da Administração, seria transmudada numa ilicitude, obrigando, inclusive, à escolha entre um dos cargos/funções ocupados.

Em outros termos, o Decreto fulminaria o próprio fundo de direito da signatária, afirmando incompatibilidade que nunca existiu, como comprovam as décadas de exercício conjunto das atribuições. E essa circunstância o Poder Público não pode ignorar porque a ela deu chancela.

Com efeito, a Administração empossou a interessada como Procuradora do estado, embora conhecesse a existência da função de professora. Ali não viu qualquer ilicitude na cumulação. Igualmente não o fez ao longo dos anos, nem mesmo quando eventuais comissões de acumulação ilícita de cargos se fizeram presentes. Não pode, agora, ter por indevida situação que sempre compreendeu como regular. Trata-se de uma CONTRADIÇÃO, um comportamento manifestamente errático que a ninguém, nem mesmo ao Poder Público, é dado praticar, pena de malferimento da vedação do venire contra factum proprium:

*“... 3. Ofende os princípios básicos da razoabilidade e da justiça o fato do Estado violar o direito de garantia de propriedade e, concomitantemente, exercer a sua prerrogativa de constituir ônus tributário sobre imóvel expropriado por particulares (proibição do venire contra factum proprium)...”
(STJ, RESP 1144982/PR, DJE 15/10/2009.)*

“PROCESSUAL CIVIL -ADMINISTRATIVO -CARTÓRIO EXTRAJUDICIAL –SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO -PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO DO MANDAMUS -INEXISTÊNCIA -IMPERATIVOS DE BOA-FÉ OBJETIVA -APLICABILIDADE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA -TEORIA DA ENCAMPAÇÃO -INAPLICABILIDADE AO CASO -PROPOSIÇÃO DE LEI QUE TRATA DE EXTINÇÃO DE DELEGAÇÃO -COMPETENTE O PODER LEGISLATIVO -TEORIA DA CAUSA MADURA -POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO -FINALIDADE PÚBLICA DA DELEGAÇÃO -APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA ENSEJA A EXTINÇÃO DA DELEGAÇÃO.

1. Não há perda de objeto em mandado de segurança quando a Administração Pública, por meio de autoridade incompetente, edita ato administrativo e, depois, a autoridade competente o ratifica. A alegação de perda de objeto, neste caso, é "venire contra factum proprium", conduta vedada ao agente público em face do princípio da boa-fé objetiva na seara pública, na forma do inciso IV do parágrafo único do artigo 2º da Lei n. 9.784/99. (STJ, RMS 29493 / MS, Dje 01/07/2009).

Logo, a única maneira de aplicar o Decreto n. 29.352/08 sem incorrer em ofensa à boa-fé objetiva seria fazê-lo incidir para o futuro, não aplicando àqueles que tiveram reconhecida a licitude de sua acumulação de cargos antes de sua vigência.

Em terceiro lugar, a aplicação daquela norma para atingir uma situação já consolidada por atos praticados há muitos anos implicaria ofensa ao art. 5º, XXXVI, da Constituição federal, por configurar tentativa de afetar os efeitos futuros daqueles mesmos atos (assunção dos dois cargos/funções) juridicamente perfeitos e que se agregaram ao patrimônio do suplicante o direito subjetivo do exercício conjunto daquelas atribuições. Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal, abrindo exceção apenas as próprias normas da Constituição Federal:

“Agravo regimental. - As normas constitucionais federais é que, por terem aplicação imediata, alcançam os efeitos futuros de fatos passados (retroatividade mínima), e se expressamente o

declararem podem alcançar até fatos consumados no passado (retroatividades média e máxima). Não assim, porém, as normas constitucionais estaduais que estão sujeitas à vedação do artigo 5º, XXXVI, da Carta Magna Federal, inclusive a concernente à retroatividade mínima que ocorre com a aplicação imediata delas. Agravo a que se nega provimento.” (STF, AI 258337 AgR/MG, DJ 04-08-2000 PP-00027)

Quarto, não se pode deixar de destacar que o decreto em apreço exorbitou seus limites, criando uma arbitrária carga horária inacumulável que não está prevista no dispositivo constitucional. A aferição de compatibilidade de horários há de ser feita caso a caso, conforme pacífica jurisprudência:

“...1. Esta Corte firmou o entendimento de que é lícita a acumulação de cargos públicos, bastando, tão somente, que o servidor comprove a compatibilidade entre os horários de trabalho, a teor do que preceitua o § 2º, do art. 118 da Lei n. 8.112/90. 2. Não há, ressalte-se, qualquer restrição quanto ao número total de horas diárias ou semanais a serem suportados pelo profissional, até porque a redação do retrocitado dispositivo segue a regra do art. 37, inciso XVI, da Constituição da República de 1988. ...” (STJ, AgRg no REsp 1198868/RJ, Dje 10/02/2011)

Finalmente, ainda que tudo quanto exposto não fosse absolutamente procedente, cumpre ponderar que, tendo os dois cargos/funções em debate sido assumidos antes da Emenda Constitucional n. 20/98, a cumulação em debate encontrar-se-ia respaldada pelo art. 11 daquela referida Emenda:

“Art. 11 - A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.”

Por conseguinte, conclui-se pela licitude da situação da firmatária porque:

- a) o Decreto nº 29.352/08 não pode afetar efeitos futuros de atos passados (exercício simultâneo dos cargos ou funções considerados regulares), por atentar contra o art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal;
- b) a Administração incidiria em venire contra factum proprium se ignorasse seus próprios atos reiterados em admitir como lícita a ocorrência, não vislumbrando qualquer incompatibilidade de horários até a superveniência daquela norma regulamentar, a qual, por isso mesmo, somente pode ser aplicada aos casos ocorridos a partir de sua vigência;
- c) as atividades extraclasse envolvidas na atividade de professor (como preparação de aulas) e a relativa flexibilidade de horários para ministrar em si as aulas revelam a compatibilidade nessa peculiar circunstância;
- d) extrapola a previsão constitucional norma regulamentar que fixa limites de carga horária sem atentar para sua compatibilidade no caso concreto, inserindo requisitos que a Lei Maior não previu;
- e) o art. 11 da Emenda Constitucional n. 20/98 resguarda da aplicação do art. 37, § 10, da Carta Magna a condição da signatária, ainda que existisse, o que não ocorre, caráter indevido na acumulação debatida.

Consequentemente, não remanesce qualquer ilicitude no contexto fático indicado pela Controladoria Geral do Estado.”

Neste contexto, no tocante à servidora de CPF nº 122.***.***-00, frise-se que, de fato, aludida servidora acumula os cargos de Procuradora do Estado e Professora da Academia de Polícia Civil, os quais juntos perfazem o total de setenta horas semanais.

Registre-se, entretanto, sobre o caso, que em consulta realizada nesta Procuradoria Geral por

meio do Processo 12109881-8, foi emitido pela Consultoria Geral o Parecer nº 0684/2012, segundo o qual:

“EMENTA: ACUMULAÇÃO DE CARGOS. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. DECRETO ESTADUAL N. 29.352/08. LIMITAÇÃO À SESSENTA HORAS SEMANAIS. I - Ultrapassado aquele teto de horas, surge indício de incompatibilidade que, no entanto, demanda confirmação no caso concreto. II - Impossibilidade de fixação genérica do limite horário sem exame da razoabilidade da restrição em cada situação. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. III – Interpretação conforme da norma regulamentar, a fim de preservar sua constitucionalidade.

01. Cogita-se de consulta encaminhada a este setor pelo Exmo. Sr. Procurador-Geral do Estado, para pronunciamento sobre manifestação da Inspeção do Tribunal de Contas do Estado em que se informa que "o órgão de controle interno não acatou os esclarecimentos prestados, relacionados à servidora de CPF nº 122.***.***-00" (fls. 03-PGE), razão pela qual devem ser informados os cargos ocupados pela dita servidora com as respectivas cargas horárias.

02. Em diligência interna (fls. 06-PGE), apurou-se versar a espécie sobre a servidora de CPF nº 122.***.***-00, Procuradora do Estado (fls.07-PGE).

II – FUNDAMENTAÇÃO

03. A questão sob exame tem gênese no disposto no Decreto Estadual n. 29.352/08 (cópia às fls. 05/06-PGE), cujo art. 1º, §2º, afirma incompatíveis as cargas horárias cumuladas que superem 60 (sessenta) horas semanais.

04. Por muitos anos, teve-se por razoável que norma infralegal fixasse os limites de compatibilidade de horário, como dá notícia acórdão do Superior Tribunal de Justiça:

"ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO – ACUMULAÇÃO DE CARGOS DE MAGISTÉRIO - INCOMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS - DECRETO ESTADUAL - PROIBIÇÃO.

1. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha admitido o acúmulo de dois cargos de Professor, condicionou, no entanto, o exercício desse direito à exigência da compatibilidade de horários (art. 37, XVI), **impondo-se reconhecer a legalidade de Decreto Estadual que proclamou a incompatibilidade de horários quando a carga horária acumulada for superior a 12 (doze) horas ou 60 (sessenta) horas semanais.** 2. Recurso desprovido." (STJ - RMS 4559/RN - 6ª T - Rei. Min. Anselmo Santiago - DJU de 08.03.1999).

05. Esse entendimento, contudo, vem sendo gradativamente substituído, de modo que, atualmente, o Supremo Tribunal Federal proclama que a compatibilidade de horários não pode ser fixada em norma infraconstitucional (legal ou regulamentar), eis que se estaria acrescentando requisito ao Texto Magno:

"AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. EXISTÊNCIA DE NORMA INFRACONSTITUCIONAL QUE LIMITA A JORNADA SEMANAL DOS CARGOS A SEREM ACUMULADOS. PREVISÃO QUE NÃO PODE SER OPOSTA COMO IMPEDITIVA AO RECONHECIMENTO DO DIREITO À ACUMULAÇÃO. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS RECONHECIDA PELA CORTE DE ORIGEM. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I - A

existência de norma infraconstitucional que estipula limitação de jornada semanal não constitui óbice ao reconhecimento do direito à acumulação prevista no art. 37, XVI, c, da Constituição, desde que haja compatibilidade de horários para o exercício dos cargos a serem acumulados. II - Para se chegar à conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido quanto à compatibilidade de horários entre os cargos a serem acumulados, necessário seria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 279 do STF. III - Agravo regimental improvido." (STF – RE 633298 AgR/MG - 2a T- Rei. Min. Ricardo Lewandowski - DJe de 13.02.2012)

"ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS RECONHECIDA. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICOPROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. REGULARIDADE CONSTITUCIONAL DE ACUMULAÇÃO. PODER REGULAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA REGRA. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO IMPROVIDO. I - Para se chegar à conclusão contrária à adotada pelo acórdão recorrido, necessário seria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 279 do STF. Precedentes. II - Impossibilidade de se criar regra não prevista no texto da Constituição Federal, a pretexto de regulamentar dispositivo constitucional. III - Agravo regimental improvido." (STF – RE 565917 AgR/GO - 1a T - Rei. Min. Ricardo Lewandowski - DJede 13.02.2012)

06. Registre-se que, embora cuidando os dois precedentes acima expostos de julgados do mesmo Relator, eles emanam de turmas diversas do Pretório Excelso, demonstrando a solidificação do entendimento de que não é cabível uma regulamentação geral e a priori de qual seria a carga horária acumulável.

07. Na realidade, esse caminhar da jurisprudência para essa nova posição decorreu de julgado ainda de 2005, com a seguinte ementa:

"CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS. PROFISSIONAL DA SAÚDE. ART. 17 DO ADCT 1. Desde 1o.11.1980, a recorrida ocupou, cumulativamente, os cargos de auxiliar de enfermagem no Instituto Nacional do Câncer e no Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro - IASERJ. **A administração estadual exigiu que ela optasse por apenas um dos cargos. 2. A recorrida encontra-se amparada pela norma do art. 17, § 2o, do ADCT da CF/88. Na época da promulgação da Carta Magna, acumulava dois cargos de auxiliar de enfermagem. 3. O art. 17, § 2o, do ADCT deve ser interpretado em conjunto com o inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, estando a cumulação de cargos condicionada à compatibilidade de horários.** Conforme assentado nas instâncias ordinárias, não havia choque de horário nos dois hospitais em que a recorrida trabalhava. 4. Recurso extraordinário conhecido e improvido." (STF - RE 351905/RJ - 2ª T- Rei. Min. Ellen Gracie - DJU de 09.09.2005, pág. 63).

08. O voto condutor do acórdão bem esclarece a questão:

"Colho dos autos que, a partir de 1º.11.1980, a recorrida passou a ocupar cumulativamente, os cargos de auxiliar de enfermagem no Instituto Nacional do Câncer e no Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro - IASERJ.

Em 29 de dezembro de 2004, a administração estadual exigiu que a recorrida optasse por apenas um desses cargos, sob o fundamento de

que a soma da carga horária semanal superava o limite de 65 horas estabelecido no Decreto Estadual 13.042/89, que regulamentou a matéria no Estado do Rio de Janeiro.

Não há dúvida de que a recorrida encontra-se amparada pela norma do art. 17, § 2º, do ADCT, da CF/88:

(...)

Ela, na época da promulgação da Carta Magna, acumulava dois cargos de auxiliar de enfermagem, situação que, claramente, o legislador constituinte decidiu preservar.

*Tem razão o Estado do Rio de Janeiro ao afirmar que o dispositivo constitucional transcrito acima deve ser interpretado em conjunto com o inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, estando a cumulação de cargos condicionada à compatibilidade de horários. **No caso dos autos ficou comprovado na instância ordinária que não havia choque de horário nos dois hospitais em que a recorrida trabalhava. Deve ser afastada, portanto, a alegada ofensa a esse dispositivo.***

Assim, sob o ponto de vista das normas constitucionais, a recorrida preencheu todos os requisitos para a pretendida acumulação.

É lícito ao Chefe do Executivo editar decretos para dar cumprimento à lei e à Constituição.

Não pode, entretanto, sob o pretexto de regulamentar dispositivo constitucional, criar regra não prevista, como fez o Estado do Rio de Janeiro, no presente caso, fixando verdadeira norma autônoma.

O Tribunal a quo, ao afastar o limite de horas semanais, estabelecido no citado decreto, não ofendeu qualquer dispositivo constitucional, razão porque conheço do recurso e nego-lhe provimento "

09. Também o Superior Tribunal de Justiça, que, conforme visto no item 04 supra originalmente entendia cabível a limitação de carga horária via decreto, vem reformulando seu posicionamento, em julgado da 1ª Seção, pelo que indicativo de uma uniformização jurisprudencial:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. DEMISSÃO. VERIFICAÇÃO DE COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. MERA APLICAÇÃO DO PARECER AGU GQ-145. VIOLAÇÃO DO DIREITO LÍQUIDO E CERTO, PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. *Cuida-se de impetração efetuada por servidora pública federal demitida por acumulação supostamente ilícita de dois cargos públicos da área de saúde, na qual a administração tão somente cotejou o quantitativo máximo de horas fixado pelo Parecer GQ-145, da Advocacia-Geral da União, com o que era laborado pela servidora. Do cotejamento, instou-se que a servidora reduzisse a carga ou se exonerasse de um dos cargos. Da negativa, iniciou-se processo administrativo disciplinar em rito sumário para demitir a servidora por acumulação ilícita de cargos, ou seja, por infração ao art. 118, da Lei n. 8.112/90.*

2. *No caso concreto, a servidora possuía uma jornada de 40 horas semanais, num cargo, combinada com plantões noturnos de 12 horas de trabalho, por 48 horas de descanso, noutro cargo, sem sobreposição de horários. A administração entendeu que a simples totalização semanal de 72 horas e meia, por si, configura a ilegal cumulação.*

3. *Os Tribunais Regionais Federais possuem jurisprudência assentada de que o Parecer AGU GQ-145, de 30.8.1998, não assenta em força*

normativa a autorizar a aplicação de demissão por acumulação ilegal de cargos. Diversos precedentes do TRF-1, TRF-2, TRF-3 e TRF-4.

4. Anote-se que a observância à jurisprudência dos tribunais de origem se justifica, porquanto o STJ possui a função central de evitar discrepâncias notórias quanto ao modo de aplicar o direito entre os tribunais da federação. Esse cariz uniformizador das construções pretorianas federais evita desvios hermenêuticos entre plexos jurisdicionais de diferentes estados ou regiões da União, coibindo que o direito dos cidadãos seja aplicado de forma incoerente.

5. O Tribunal Regional Federal da 2ª Região, inclusive, já se deparou com situações idênticas à que é encontrada nos autos, nas quais não acolheu que a existência de carga horária semanal de 72 horas e meia, por si, seja autorizadora de similar demissão por violação ao art. 118, da Lei n. 8.112/90. Precedentes do TRF- 2.

6. O Supremo Tribunal Federal examinou a matéria e negou provimento ao recurso extraordinário, do Estado do Rio de Janeiro, que produziu Decreto similar ao Parecer AGU GQ-145, de 3.8.1998, considerando a regulamentação como violadora, aduzindo ser "regra não prevista" e "verdadeira norma autônoma" Precedente: Recurso Extraordinário 351.905, Rei. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma, julgado em 24.5.2005, publicado no Diário da Justiça de 10.7.2005, p. 88, Ementário vol. 2.198-05, p. 831, republicação no Diário da Justiça de 9.9.2005, p. 63, publicado na LEX-STF, v. 27, n. 322, 2005, p. 299-303.

7. O direito líquido e certo da impetrante decorre de que a Constituição Federal permite a acumulação de dois cargos na área de saúde (art. 37, XVI, da CF; art. 118, da Lei n. 8.112/90) e, assim, cumpre à Administração Pública comprovar a existência de incompatibilidade de horários em cada caso específico, não bastando tão somente cotejar o somatório de horas, com o padrão derivado de um parecer ou, mesmo de um Decreto. Segurança concedida." (STJ - MS 15415/DF - 1ª S - Rei. Min. Humberto Martins - DJe de 04.05.2011).

10. Isso significa que, na atual configuração jurisprudencial, o Decreto n. 29.352/08 é inconstitucional, por estabelecer requisitos não previstos na Carta Magna para a verificação da compatibilidade de horários? Não necessariamente.

11. Como observa Luís Roberto Barroso, "a interpretação conforme a constituição pode ser apreciada como um princípio de interpretação e como uma técnica de controle da constitucionalidade." (BARROSO, Luís Roberto. A Nova Interpretação Constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 361). Nessa linha de raciocínio, pode-se emprestar à norma regulamentar em debate hermenêutica que não afronte a Lex Fundamental. Basta que se lhe interprete o limite de carga horária não como requisito para se aferir a compatibilidade de horários, mas como um indício de incompatibilidade, a ser confirmado pelo exame criterioso de cada situação específica.

12. Em outros termos, o Decreto n. 29.352/08 obrigaria a Administração a examinar a constitucionalidade da acumulação, máxime quanto ao fator da compatibilidade de cargas horárias, mas isso apenas ensejaria a abertura de procedimento com tal fito, não significando, necessariamente, que a superação daquele limite regulamentar resultasse em ofensa ao permissivo constitucional. Não se isentaria o Poder Público da obrigação de demonstrar, no caso concreto, a incompatibilidade, com base em critérios de razoabilidade. Afinal, "não obstante a indeterminação do conceito, assentou-se em notável sede clássica, que se não se sabe o que é razoável, é certo o que não é razoável, o

bizarro, o desproporcional." (STJ - REsp721190/CE-1aT-Rel. Min. Luiz Fux-DJU de 13.02.2006, pág. 696).

13. Admitida a interpretação supra, a orientação da Inspeção do Tribunal de Contas, no sentido de que sejam informados os cargos e horários pertinentes à servidora está perfeitamente coerente com o ordenamento. Uma vez estabelecidas essas premissas e verificada a forma como a dita carga horária é prestada, é que se poderá verificar se eventual superação do limite de sessenta horas enseja a incompatibilidade constitucional.

III – CONCLUSÕES

14. Opina-se, assim, no sentido da adoção das seguintes conclusões:

a) o Decreto n. 29.352/08 obriga a Administração a examinar a suposta incompatibilidade de horários no caso concreto, exigindo, porém, um juízo de razoabilidade sobre a possibilidade de prestação conjunta das cargas horárias em discussão, independentemente dos limites preconizados pela norma regulamentar. Tal interpretação preserva a constitucionalidade da regra;

b) em função do exposto na alínea "a", deve-se, aliás, na conformidade da análise da Inspeção do Tribunal de Contas, verificar e informar os cargos ocupados pela servidora, bem como os horários de trabalho, e, acresce-se, a forma de sua efetiva prestação, de modo que, no caso específico, possa-se apurar eventual incompatibilidade;

c) por oportuno, e considerando que, identificada a servidora, um de seus cargos é exercido nesta Consultoria, informa-se, para fins de auxiliar a instrução do feito, que o subscritor não tem notícia de comprometimento das atividades profissionais da mesma junto a este setor em razão da carga horária porventura exercida em outro cargo.

Note-se, ainda, que em 26 de março de 2012 este Procurador Geral do Estado aprovou o supracitado Parecer, determinando o encaminhamento do feito "À COAFI/PGE para que possa instruir estes autos com informações e comprovações das cargas horárias da servidora (Proc. Servidora de CPF nº 122.***.***-00). Após a este PGE."

Por sua vez, a COAFI/PGE, por meio de sua Coordenadora Administrativo-Financeira, encaminhou a CI nº 04/2012 para a interessada dando ciência e solicitando o encaminhamento de documentos com o fito de subsidiar o que foi sugerido pelo Dr. Rommel Barroso da Frota (parecerista) e determinado pelo Procurador Geral.

Em referência às servidoras de CPF nº 073.***.***-00 e nº 191.***.***-91, no tocante à inserção do código "G" no Sistema de Folha de Pagamento – SFP, código este que identifica o servidor na situação de afastado do órgão de origem, temos a informar que tal situação foge à competência desta Procuradoria, vez que compete ao órgão cedente, no caso à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) e à Secretaria da Educação (SEDUC), respectivamente, a identificação no SFP do servidor cedido. Nada obstante, esta Procuradoria está diligenciando junto aos mencionados órgãos para procederem à regularização da situação das servidoras no sistema.

No que concerne ao Servidor de CPF nº 154.***.***-04), observe-se que a Coordenadoria Administrativo-Financeira da PGE o notificou, através do Ofício nº 214/2013, para prestar informações sobre a apontada acumulação de cargos, tendo o mesmo apresentado em resposta o Ofício nº 05/2013, esclarecendo o seguinte:

"Venho por meio deste manifestar-me em resposta ao Ofício nº 214, da Coordenadoria Administrativa Financeira/PGE, posto que meu nome consta na tabela 4, do sub item 2.2 Acumulação de Cargos, emitido em 26.03.2013, por ocasião de não constar no Sistema de Folha de Pagamento, o código de afastamento no órgão de origem (código G), conforme o parágrafo 18 do Relatório citado, ocorre que este Militar esta amparado legalmente, se não vejamos:

Em Maio de 2008 este Oficial solicitou sua Reserva Remunerada, porém só efetivada em Novembro de 2008.

Que em abril de 2011 veio a convite do Chefe da Casa Militar a ser Membro de Apoio das Comissões de Licitações prevista no art. 2º da Lei Complementar nº 65 de 03 de janeiro de 2008 e que em Outubro de 2012 é classificado no Batalhão Patrimonial no Cargo de Capitão e voltando à situação de militar Ativo, sem prejuízo dos vencimentos de Capitão da Reserva, acostado na Lei Complementar suso mencionada que dispõe sobre o sistema de Licitações do Estado do Ceará.

Art. 3º (Os pregoeiros e membros de apoio e os componentes das Comissões de Licitações, previstas no art. 2º desta Lei Complementar serão compostas por ato do Governador do Estado, ou por ato de autoridade por ele delegada, preferencialmente dentre servidores e militares

dos Quadros dos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo e servidores e empregados de suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

Art. 4º Os servidores designados pregoeiros e membros de apoio, e os designados componentes das Comissões de Licitações previstas no Art. 2º desta Lei Complementar exercerão suas atribuições em regime de 08 (oito) horas diárias e 40 (quarenta) horas semanais.

§2º Os militares designados pregoeiros e membros de apoio, ou designados componentes das Comissões de Licitações previstas no art. 2º desta Lei complementar, permanecerão lotados em suas organizações militares, sem prejuízo de sua remuneração, e, na atividade designada, estarão no exercício de funções de interesse do serviço militar ativo.

Pelo exposto justifico a minha situação, restando o entendimento que este Oficial que ingressou nas fileiras em 1983 e passou para a Reserva em 2008, retornando em 2012 ao serviço ativo, pode exercer legalmente o cargo de Membro em Comissão.

Outrossim, informo-vos que não resta nenhum impedimento para o exercício da atividade, cabendo apenas uma unificação e ajuste no sistema de Folha de Pagamento. Este reporta ao entendimento fundamentado e amparado na legislação em vigor.”

Diante do exposto, entendo que as informações acerca da ocorrência apontada por essa Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) encontram-se devidamente prestadas, com todos os pontos esclarecidos, ficando esta Procuradoria Geral do Estado à disposição para quaisquer esclarecimentos outros que escapem desta exposição.”

Análise da CGE

No caso da servidora de CPF nº 122.***.***-00, a auditoria aceitou a manifestação apresentada pela PGE, considerando o conteúdo do Parecer nº 0684/2012, de 18/03/2012, expedido pelo Procurador-Chefe da Consultoria-Geral e aprovado pelo Procurador de Geral do Estado, que abordou a questão de acumulação constitucionalmente autorizada de cargos ante o Decreto Estadual nº 29.352/2008, o qual estabeleceu sessenta horas como limite potencial de horários acumuláveis.

O referido parecer decorreu de consulta encaminhada à Consultoria Geral da PGE, para pronunciamento sobre manifestação da Inspeção do TCE em que se informou que o órgão de controle interno, a CGE, não havia acatado os esclarecimentos prestados, relacionadas à referida servidora, quando da auditoria realizada no exercício de 2010.

Ressalta-se que o referido parecer, em sua fundamentação, com base em jurisprudência recente dos tribunais superiores, esclarece que por muitos anos, teve-se por razoável que norma infralegal fixasse os limites de compatibilidade de horário, entendimento esse que vem sendo gradativamente substituído, de modo que, atualmente o STF proclama que a compatibilidade de horários não pode ser fixada em norma infraconstitucional (legal ou regulamentar), eis que estaria

acrescendo requisito ao Texto Magno, entendendo não ser cabível uma regulamentação geral e *a priori* de qual seria a carga horária acumulável.

Assim, em que pese o TCU ter admitido em seus Acórdãos 0611-06/08-1 e 0400-05/08-2, ambos de 2008, como limite máximo a jornada de trabalho de 60 (sessenta) horas semanais, há que se considerar que os entendimentos jurisprudenciais mais recentes, inclusive de 2012, destacam que a verificação da compatibilidade de horários para os cargos acumuláveis na atividade deve ser aferida caso a caso, haja vista a Constituição Federal não aludir expressamente à duração máxima da jornada de trabalho.

Nesse contexto, o parecer em questão concluiu que o Decreto nº 29.352/2008 obriga a Administração a examinar a suposta incompatibilidade de horários no caso concreto, exigindo, porém, um juízo de razoabilidade sobre a possibilidade de prestação conjunta das cargas horárias em discussão, independentemente dos limites preconizados pela norma regulamentar, de modo que tal interpretação preserve a constitucionalidade da regra.

Em análise ao caso concreto, a auditoria considerou o fato de que a servidora de CPF nº 122.***.***-00 celebrou o contrato de professora da Academia de Polícia Civil em agosto de 1982 e assumiu as atribuições de Procuradora do Estado em abril de 1992, na vigência do Decreto Estadual nº 15.903, de 22/03/1983, que dispunha sobre a acumulação de cargos sem fixar restrição de carga horária, portanto, antes do Decreto Estadual nº 29.352/2008.

Considerou, também, que a mesma servidora exerce conjuntamente as atribuições dos dois cargos em questão há mais de 20 (vinte) anos, não havendo registro de incompatibilidade fática no exercício desses dois cargos, levando-se em consideração a ausência de comprometimento das atividades profissionais na PGE, conforme informou a Consultoria-Geral da PGE por meio do Parecer nº 0684/2012, e o fato de que as atividades do cargo de professor permitem relativa flexibilidade de horários, já que transcendem a sala de aula ou a permanência no ambiente físico da instituição de ensino, como é o caso de estudo, preparo e ministração de aulas, preparo e correção de provas, orientação de alunos, aperfeiçoamento profissional obrigatório etc.

Desse modo, e diante das considerações dispostas acima referentes ao Parecer nº 0684/2012, que apresentou jurisprudência recente do STF a respeito da compatibilidade de horários na acumulação de cargos, a auditoria também aceitou a manifestação apresentada pela PGE relacionada ao servidor de CPF nº 037.***.***-00, que exerce o cargo de Procurador do Estado desde 1984 e o cargo de professor da FUNECE desde 1985, tendo iniciado essa acumulação há mais de 25 (vinte e cinco) anos, ainda na vigência do Decreto nº 15.903/1983, que não fixava restrição de carga horária.

No caso das servidoras de CPF nº 073.***.***-00 e 191.***.***-91, a PGE afirmou não caber a ela, mas sim à STDS e à SEDUC, respectivamente, a inserção do código “G” no Sistema de Folha de Pagamento – SFP, por serem essas os órgãos de origem das servidoras. Esta auditoria não aceita a manifestação apresentada, uma vez que entende que a cessão de um servidor atende a interesse recíproco dos órgãos envolvidos, motivo pelo qual ambas as partes envolvidas, cedente e cessionário, devem atuar em conjunto no intuito de fornecer informações tempestivas e fidedignas à gestão de pessoas do Estado.

Com relação ao servidor de CPF nº 154.***.***-04, a auditoria aceitou a manifestação apresentada pela PGE, após leitura e análise do disposto no art. 4º e seus parágrafos 1º e 2º da Lei Complementar nº 65, de 03/01/2008, conforme se segue:

“Art.4º Os servidores designados pregoeiros e membros de apoio, e os designados componentes das Comissões de Licitações previstas no art.2º desta Lei Complementar exercerão suas atribuições em regime de 8 (oito) horas diárias e 40 (quarenta) horas semanais.

§1º Os servidores e empregados designados pregoeiros e membros de apoio, e os designados componentes das Comissões de Licitações previstas no art.2º desta Lei Complementar, permanecerão lotados em seus órgãos e entidades, com

exercício na Procuradoria Geral do Estado durante o prazo de designação, ficando, a partir da publicação do ato de designação, afastados do exercício das atribuições de seus cargos efetivos, funções ou empregos, sem prejuízo das respectivas remunerações ou salários.

§2º Os militares designados pregoeiros e membros de apoio, ou designados componentes das Comissões de Licitações previstas no art.2º desta Lei Complementar, permanecerão lotados em suas organizações militares, sem prejuízo de sua remuneração, e, na atividade designada, estarão no exercício de funções de interesse do serviço militar ativo.”

Como se vê, aos servidores e empregados designados pregoeiros e membros de apoio, e aos designados componentes das Comissões de Licitações, exige-se o afastamento do exercício das atribuições de seus cargos efetivos, funções ou empregos, sem prejuízo das respectivas remunerações ou salários, enquanto a mesma exigência não se aplica aos militares designados pregoeiros e membros de apoio, ou designados componentes das Comissões de Licitações, pois os mesmos permanecerão lotados em suas organizações militares, sem prejuízo de sua remuneração, e, na atividade designada, estando no exercício de funções de interesse do serviço militar ativo.

Diante do exposto, a auditoria entendeu que ao referido servidor não se exige o afastamento do órgão de origem, no caso a Polícia Militar, diante de sua designação para o exercício da função de membro de equipe de apoio da Central de Licitações.

Recomendação 1. Proceder à análise, caso a caso, da compatibilidade de horários de servidores que acumulam legalmente cargos efetivos providos em data anterior à vigência do Decreto Estadual nº 29.352/2008.

Recomendação 2. Providenciar doravante, nos casos de cessão de servidores, o devido registro do código de afastamento no Sistema de Folha de Pagamento - SFP, quando cedente, ou solicitar o seu registro, quando cessionário.

3. VISÃO POR PROGRAMA

21. A análise referente aos procedimentos de auditoria relativos à Visão por Programa considerou o critério impacto material em volume de recursos. Em razão desse critério foram selecionados para análise os seguintes programas da **PGE, com exceção do item 3.2.1, que analisa todos os programas em conjunto:**

- a. **78 - INDÚSTRIA, SERVIÇOS, MINERAÇÃO E AGRONEGÓCIO;**
- b. **500 - GESTÃO E MANUTENÇÃO.**

3.1. Bens e Serviços Adquiridos por Convite e Tomada de Preços

22. As licitações nas modalidades convite e tomada de preços possuem limitações em razão de valor estimado de contratação, tendo sido regulamentadas, no âmbito do Estado do Ceará para o exercício **2012**, por meio do Decreto nº 29.337/2008.

23. Da análise das aquisições de bens e serviços, nas modalidades de convite e tomada de preços, efetuadas pela **PGE**, no exercício de **2012**, para os programas selecionados, não foram detectadas desconformidades.

3.2. Bens e Serviços Adquiridos por meio de Dispensa

24. As contratações diretas constituem exceções à realização do processo licitatório, podendo ser efetivadas por meio de dispensa (Art. 24) ou inexigibilidade (Art. 25), nos termos da Lei Federal nº 8.666/1993.

25. A definição de limites à realização de dispensa de licitação de obras e serviços de engenharia, bem como de outros serviços e compras em razão do valor, para o exercício **2012**, está regulamentada no Decreto Estadual nº 29.337/2008.

3.2.1. Valor de Dispensa de Licitação (Art. 24, incisos I e II) em Relação aos Limites Legais Previstos no Decreto nº 29.337/08 c/c Lei Federal nº 8.666/93

26. Foi analisado se as contratações de obras e serviços de engenharia e aquisições de outros serviços e compras realizadas pela **PGE**, no exercício de **2012**, efetivadas por meio de dispensa de licitação em razão do valor, observaram os limites fixados no Decreto Estadual nº 29.337/08 c/c os incisos I e II, do Art. 24, da Lei Federal nº 8.666/93.

27. Da análise realizada não foram detectadas desconformidades.

III – CONCLUSÃO

28. Conforme o escopo e os aspectos abrangidos pelos trabalhos de auditoria, foram verificadas constatações referentes ao item a seguir relacionado, consignadas neste relatório, que devem ser objeto de adoção de providências para atendimento às respectivas recomendações por parte do responsável pela Prestação de Contas Anual da **PGE**:

2.2. Acumulação de Cargos.

29. Assim, este relatório de auditoria deverá ser encaminhado à **Procuradoria Geral do Estado - PGE**, para conhecimento e encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, juntamente com o processo de prestação de contas anuais, o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente do Controle Interno e o Pronunciamento do Secretário de Estado supervisor da pasta.

Fortaleza, 31 de maio de 2013.

Wladis Pinheiro
Auditora de Controle Interno
Matrícula – 163447.1-0

Revisado por:

Cristina Maciel Aranha
Orientadora de Célula
Matrícula – 169739.1-2

Aprovado por:

George Dantas Nunes
Coordenador de Auditoria
Matrícula – 161727.1-5