



**Relatório de Auditoria n° 04/2015 – DDP/TCE-RN**  
**Prefeitura Municipal de Guamaré/RN**

**NATAL**

**2015**

Diretoria de Despesa com Pessoal

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>DESENVOLVIMENTO</b>	<b>8</b>
<b>2.1</b>	<b>QUADRO FUNCIONAL</b>	<b>8</b>
<b>2.2</b>	<b>CONTRATOS TEMPORÁRIOS</b>	<b>11</b>
2.2.1	Da ausência de excepcionalidade e interesse público das contratações	12
2.2.2	Tempo determinado e necessidade temporária das contratações	15
2.2.3	Contratação Temporária de Agentes de Endemias e Agentes Comunitários de Saúde	17
2.2.4	Da ausência de processo seletivo para contratação temporária de servidores	18
2.2.5	Pagamento de gratificação a servidores temporários	20
<b>2.3</b>	<b>CARGOS COMISSIONADOS</b>	<b>23</b>
2.3.1	Número de servidores comissionados acima da previsão legal	24
2.3.2	Cargos comissionados com características de cargos efetivos	26
2.3.3	Burla ao princípio do concurso público	29
<b>2.4</b>	<b>IRREGULARIDADES GERAIS</b>	<b>30</b>
2.4.1	Servidores efetivos acima de 70 anos de idade	30
2.4.2	Acúmulo irregular de cargos públicos	31
2.4.3	Inassiduidade habitual ou abandono de cargo dos servidores	33
2.4.4	Remuneração acima do teto constitucional	35
2.4.5	Pagamento irregular de Aulas Extras	36
2.4.6	Ausência de controle no pagamento de Horas Extras	39
2.4.7	Pagamento irregular de Horas Extras	42
2.4.8	Cessão irregular de servidores	44
<b>3</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>50</b>
<b>3.1</b>	<b>DOS RESPONSÁVEIS</b>	<b>50</b>
<b>3.2</b>	<b>DAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS</b>	<b>50</b>
<b>4</b>	<b>DOS ENCAMINHAMENTOS</b>	<b>51</b>
<b>4.1</b>	<b>DAS CAUTELARES</b>	<b>51</b>
<b>4.2</b>	<b>DA NECESSIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE CARÁTER SELETIVO E PRIORITÁRIO AO PROCESSO</b>	<b>53</b>
<b>4.3</b>	<b>DAS CITAÇÕES</b>	<b>54</b>
<b>4.4</b>	<b>DA NOTIFICAÇÃO</b>	<b>55</b>
<b>4.5</b>	<b>DAS COMUNICAÇÕES</b>	<b>55</b>

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I - Resumo da Situação Funcional: quantitativo de servidores ativos e total da despesa com remuneração.....	8
Tabela II - Tamanho da população e dados da situação funcional referente a abril de 2015.....	9
Tabela III - Ranking de Municípios com maior proporção de servidores frente à população municipal, referente ao mês de Abril de 2015.....	9
Tabela IV– Comparativo entre Guamaré e cidades mais populosas por mesorregião do RN..	10
Tabela V– Quantitativo de servidores temporários da Prefeitura Municipal de Guamaré.....	12
Tabela VI– Contratados temporariamente para cargos ordinários .....	13
Tabela VII– Contratados temporariamente com vínculo há mais de um ano .....	16
Tabela VIII – Pagamento de “Gratificação” a servidores temporários no período de 2009 a 2011 .....	20
Tabela IX– Pagamento de “Gratificação” a servidores temporários no período de 2012 a 2015 .....	21
Tabela X– Pagamento de “Gratificação PEVS” a servidores temporários no ano de 2012.....	21
Tabela XI– Pagamento de “Gratificação PAMQ” a servidores temporários no período de maio de 2012 a abril de 2015 .....	22
Tabela XII– Valores pagos a título de “Gratificação”, “Gratificação PEVS”, e “Gratificação PMAQ” relacionados por gestor.....	23
Tabela XIII– Quantitativo de servidores comissionados relacionados por cargo .....	23
Tabela XIV– Quantitativo de Assessores Técnicos .....	24
Tabela XV– Número de Assessores Técnicos excedentes por Secretaria.....	25
Tabela XVI– Cargos comissionados sem característica de Chefia, Direção ou Assessoramento. ....	29
Tabela XVII– Servidores com idade igual ou superior a 70 anos .....	30
Tabela XVIII– Quantitativo de servidores com acúmulo irregular de cargos públicos .....	32
Tabela XIX - Servidores com remuneração bruta acima do teto constitucional.....	36
Tabela XX- Calendário Acadêmico do Município de Guamaré .....	37
Tabela XXI– Valores pagos á título de “Aulas Extras” de janeiro de 2009 a abril de 2015....	37
Tabela XXII– Calendário Acadêmico do Município de Guamaré.....	38
Tabela XXIII– Valores totais pagos a título de horas extras no período de janeiro de 2009 a abril de 2015.....	39
Tabela XXIV– Pagamento de horas extras durante o ano de 2015 .....	40
Tabela XXV– Pagamento de horas extras a alguns servidores durante o ano de 2014.....	40
Tabela XXVI– Quantidade de horas extras pagas a alguns servidores durante o mês de abril de 2015 .....	41
Tabela XXVII– Quantidade de horas extras pagas acima do estabelecido na legislação municipal aos servidores efetivos.....	43
Tabela XXVIII– Quantidade de horas extras pagas acima do estabelecido na legislação municipal aos servidores temporários .....	43
Tabela XXIX– Quantidade de horas extras pagas acima do estabelecido na legislação municipal por período e respectivo gestor responsável.....	44
Tabela XXX– Servidores cedidos pela Prefeitura de Guamaré .....	45
Tabela XXXI– Valores pagos indevidamente aos cedidos em 2011.....	46
Tabela XXXII– Valores pagos indevidamente aos cedidos em 2012 .....	47
Tabela XXXIII– Valores pagos indevidamente aos cedidos em 2013 .....	48
Tabela XXXIV– Quadro Resumo do Período.....	49

Diretoria de Despesa com Pessoal

Tabela XXXV– Relação dos Gestores responsáveis pelos valores pagos indevidamente a servidores cedidos. ....	49
Tabela XXXVI– Relação dos Prefeitos Municipais.....	50
Tabela XXXVII– Comunicações e destinatários.....	55
Tabela XXXVIII– Agentes Comunitários de Saúde contratados temporariamente.....	61
Tabela XXXIX– Agentes de Endemias contratados temporariamente .....	62
Tabela XL – 88 Servidores ativos que ocupam o cargo comissionado de Assessor Técnico ..	64
Tabela XLI – Tabela completa como nº de vagas e cargos ocupados comissionado de Assessor Técnico por Secretaria Municipal .....	68
Tabela XLII – Dados completos dos servidores apontados na tabela VII do item 2.2.2. ....	71
Tabela XLIII – Servidores com acúmulo irregular de mais de 2 cargos públicos; .....	75
Tabela XLIV – Servidores com acúmulo irregular de 2 cargos públicos. ....	83
Tabela XLV - Valores de aulas extras pagas por servidor durante os meses de recesso escolar; .....	95
Tabela XLVI– Valores pagos no ano de 2009 aos servidores efetivos .....	105
Tabela XLVII– Valores pagos no ano de 2010 aos servidores efetivos.....	105
Tabela XLVIII– Valores pagos no ano de 2011 aos servidores efetivos .....	105
Tabela XLIX– Valores pagos no ano de 2012 aos servidores efetivos .....	106
Tabela L– Valores pagos no ano de 2013 aos servidores efetivos .....	106
Tabela LI– Valores pagos no ano de 2014 aos servidores efetivos.....	107
Tabela LII – Valores pagos no ano de 2015 aos servidores efetivos .....	107
Tabela LIII – Valores pagos no ano de 2009 aos contratados temporariamente.....	109
Tabela LIV – Valores pagos no ano de 2010 aos contratados temporariamente .....	109
Tabela LV– Valores pagos no ano de 2011 aos contratados temporariamente.....	109
Tabela LVI– Valores pagos no ano de 2012 aos contratados temporariamente .....	110
Tabela LVII– Valores pagos no ano de 2013 aos contratados temporariamente .....	110
Tabela LVIII– Valores pagos no ano de 2014 aos contratados temporariamente.....	111
Tabela LIX– Valores pagos no ano de 2015 aos contratados temporariamente .....	111
Tabela LX – Valores pagos indevidamente aos servidores cedido no ano de 2011.....	113
Tabela LXI – Valores pagos indevidamente aos servidores cedido no ano de 2012 .....	115
Tabela LXII – Valores pagos indevidamente aos servidores cedido no ano de 2013.....	116

## RELAÇÃO DE ANEXOS

**ANEXO 01** – Tabela XXXVIII – Agentes Comunitários de Saúde contratados temporariamente; Tabela XXXIX – Agentes de Endemias contratados temporariamente;

**ANEXO 02** – Tabela XL – 88 Servidores ativos que ocupam o cargo comissionado de Assessor Técnico; Tabela XLI - Tabela completa como n° de vagas e cargos ocupados comissionado de Assessor Técnico por Secretaria Municipal;

**ANEXO 03** – Tabela XLII – Dados completos dos servidores apontados na tabela VII do item 2.2.2.

**ANEXO 04** – Tabela XLIII – Servidores com acúmulo irregular de mais de 2 cargos públicos;

**ANEXO 05** – Tabela XLIV – Servidores com acúmulo irregular de 2 cargos públicos;

**ANEXO 06** – Tabela XLV – Planilha detalhadas dos valores de aulas extras pagas por servidor durante os meses de recesso escolar;

**ANEXO 07** – Tabelas com os valores pagos de hora extra 100% aos servidores efetivos: Tabela XLVI– Valores pagos no ano de 2009 aos servidores efetivos; Tabela XLVII– Valores pagos no ano de 2010 aos servidores efetivos; Tabela XLVIII– Valores pagos no ano de 2011 aos servidores efetivos; Tabela XLIX– Valores pagos no ano de 2012 aos servidores efetivos; Tabela L– Valores pagos no ano de 2013 aos servidores efetivos; Tabela LI– Valores pagos no ano de 2014 aos servidores efetivos; Tabela LII – Valores pagos no ano de 2015 aos servidores efetivos;

**ANEXO 08** – Tabelas com os valores pagos de hora extra 100% aos servidores temporários: Tabela LIII – Valores pagos no ano de 2009 aos contratados temporariamente; Tabela LIV – Valores pagos no ano de 2010 aos contratados temporariamente; Tabela LV– Valores pagos no ano de 2011 aos contratados temporariamente; Tabela LVI– Valores pagos no ano de 2012 aos contratados temporariamente; Tabela LVII– Valores pagos no ano de 2013 aos contratados temporariamente; Tabela LVIII– Valores pagos no ano de 2014 aos contratados temporariamente; Tabela LIX– Valores pagos no ano de 2015 aos contratados temporariamente.

**ANEXO 09** – Tabelas com os valores pagos indevidamente aos servidores cedidos; Tabela LX – Valores pagos indevidamente aos servidores cedido no ano de 2011; Tabela LXI – Valores pagos indevidamente aos servidores cedido no ano de 2012; Tabela LXII – Valores pagos indevidamente aos servidores cedido no ano de 2013.

**ANEXO 10** – Ofício n° 11/2015, Portaria n° 013/2015 – SECEX/TCE/RN, ofício n° 016/2015, Solicitação de Auditoria n° 01/2015, 02/2015, 03/2015, Ofício n° 017/2015, Portaria n° 013/2015;

**ANEXO 11** – Ofício n° 066/2015, Ofício n° 073/2015 – PGM, Memorando n° 036/2015, Resposta à solicitação de auditoria n° 02/2015, Portaria Municipal n° 1143/2014, Memorando n° 026/2015 – PM Guamaré, Edital de Processo seletivo simplificado n° 01/2013, n° 01/2014, e n° 01/2015; Resultado Oficial do Processo Seletivo n° 001/2015, Lei Municipal n° 588/2013; E-mail de respostas do Ofício 17/2015 –DDP/TCE;

**ANEXO 12** – Escala de Plantão de técnicos de enfermagem, referente a janeiro a maio de 2015; Declarações, cópias das folhas de ponto das servidoras; Cópia do livro de ocorrência da unidade de saúde baixa do meio;

**ANEXO 13** – Cópia do Termo de Ajustamento de Conduta celebrado entre a Prefeitura Municipal de Guamaré e o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte; Relatório de Gestão Fiscal 6° Bimestre de 2014; Relatório de Gestão Fiscal 1° Semestre 2015;

**ANEXO 14** - Escalas de plantão, Relação de servidores das unidades de saúde.

Diretoria de Despesa com Pessoal

**ANEXO 15** – Ofício nº 029/2015 – DRH, Portarias Municipais nº 444/2013, nº 1095/2011, 627/2011, 631/2011, 626,2011, 343/2009,625/2011, 624/2011, 621,2011, 622/2011, 623/2011, 632/2011.

**ANEXO 16 – Arquivos em Mídia (DVD-RW): Pasta 01-** Folhas de Pagamento de janeiro de 2009 a abril de 2015 em planilhas digitais formato xlsx; **Pasta 02** – fichas Funcionais em pdf dos Servidores distribuídos por secretaria; **Pasta 03** – Legislação Municipal em pdf; **Pasta 04:** Planilhas digitais em formato xlsx: Arquivo 1 – Anexo do item 2.1 – Ranking População x Servidores, Arquivo 2 – Anexo do item 2.2.2 – 2013 contratados temporariamente, Arquivo 3 – Anexo do item 2.4.5 – Aulas Extras, Arquivo 4 – Anexo do item 2.2.5 – Gratificações pagas aos temporários, Arquivo 5 – Anexo do item 2.4.7 – Hora Extra 100% efetivos, Arquivo 6 – Anexo do item 2.4.7 – Hora extra 100% Contratados; Arquivo 7 – Anexo do item 2.4.8 – valores pagos indevidamente aos servidores cedidos em 2011; Arquivo 8 - anexo do item 2.4.8 - valores pagos indevidamente aos servidores cedidos em 2012; Arquivo 9 - anexo do item 2.4.8 - valores pagos indevidamente aos servidores cedidos em 2013; **Pasta 05** – Documentos Oficiais em pdf: Arquivo 01 – Relação dos Funcionários, Arquivo 02 - Ofício 066 PMG, Arquivo 03 – Ofício nº 17/2015 – DDP/TCE, Arquivo 04 – Ofício nº 16/2015- DDP/TCE, Arquivo 05 – Escalas de Plantão Técnico em Enfermagem, Arquivo 06 – Professores Aprovados no Edital nº 01/2015, Arquivo 07 – RGF 3º Quad 2014, Arquivo 08 – RGF 1º semestre 2015; **Pasta 06** – Contra Cheques dos Servidores em pdf de maio de 2009 a abril de 2015; **Pasta 07** – Calendário Escolares de 2009 a 2015; **Pasta 08** – Folhas de Pagamento em PDF de janeiro de 2012 a abril de 2015.

## RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 04/2015

**PROCESSO Nº:** 4.988/2015 - TC

**RELATOR:** Paulo Roberto Chaves Alves

**JURISDICTIONADO:** Prefeitura Municipal de Guamaré-RN

**PERÍODO DA INSPEÇÃO IN LOCO:** 18/05/2015 a 22/05/2015

**ASSUNTO:** Inspeção no quadro funcional e folha de pagamento

**EMENTA:** PLANO ANUAL DE FISCALIZAÇÃO. INSPEÇÃO IN LOCO. DESPESA COM PESSOAL. QUADRO FUNCIONAL DESARRAZOADO. SERVIDORES TEMPORÁRIOS. AUSÊNCIA DE PROCESSO SELETIVO PRÉVIO. AUSÊNCIA DE REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E AGENTE DE ENDEMIAS. PAGAMENTO DE GRATIFICAÇÃO A SERVIDORES CONTRATADOS TEMPORARIAMENTE. SERVIDORES COMISSIONADOS SEM PREVISÃO LEGAL. CARGOS COMISSIONADOS COM CARACTERÍSTICAS DE CARGOS EFETIVOS. BURLA AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. SERVIDORES ACIMA DE 70 ANOS. ACÚMULO IRREGULAR DE CARGOS PÚBLICOS. CONTROLE DE FREQUÊNCIA INEFICIENTE. SERVIDORES QUE NÃO CUMPREM JORNADAS DE TRABALHO. REMUNERAÇÃO ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL. PAGAMENTO INDISCRIMINADO DE AULAS EXTRAS. PAGAMENTO IRREGULAR DE HORAS EXTRAS. CESSÃO IRREGULAR DE SERVIDORES. IRREGULARIDADES FORMAIS E MATERIAIS. DANO AO ERÁRIO. SUGESTÃO DE CAUTELAR. NOTIFICAÇÃO 72 HORAS. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.

### 1 INTRODUÇÃO

A presente auditoria tem como finalidade atender à determinação do Acórdão nº 66/2015-TC, cuja aprovação se deu em 28 de Abril de 2015, com o fito de realizar inspeção no quadro funcional e folhas de pagamento da Prefeitura Municipal de Guamaré/RN.

Em cumprimento a suscitada decisão, por meio da Portaria nº 013/2015-SECEX/TCE/RN, foram designados os servidores Allan Ricardo Silva de Souza, matrícula nº 9977-5, Marcel Santos Revoredo, matrícula nº 9959-7, e Victor Rafael Fernandes Alves, matrícula nº 9948-1, todos Inspectores de Controle Externo, para, sob a presidência do primeiro, constituírem comissão responsável pelos trabalhos de auditoria.

A inspeção *in loco* ocorreu durante o período de 18 a 22 de maio de 2015, e, conforme previamente definido pela Diretoria de Despesa com Pessoal - DDP, foram analisados os pontos de controle referentes à área de despesa com pessoal, com foco nas despesas do período de janeiro de 2009 a abril de 2015.

Considerando o quantitativo de servidores do ente auditado e com base nos dados previamente expostos na Representação, a qual originou o presente Processo (fl.01-05), - **sem prejuízo da análise de demais pontos de relevo identificados durante os trabalhos de**

**auditoria** - definiu-se como escopo a análise da situação funcional e a respectiva despesa referente a duas categorias de servidores: os contratados temporariamente, e os ocupantes de cargos em comissão, sendo todos os pontos analisados expostos no corpo do presente Relatório de Auditoria.

Convém registrar que os documentos utilizados para fundamentação dos achados relatados no presente Relatório de Auditoria foram obtidos diretamente com o ente auditado por meio de Requisição Inicial e Solicitações de Auditoria (anexo 10), sendo obtidos *in loco* pela equipe de auditoria ou recebidos por meio digital, com exceção da folha de pagamento em planilhas eletrônicas<sup>1</sup>, referente ao período de janeiro de 2009 a abril de 2015, a qual a Prefeitura não dispunha de meios para extração do arquivo no formato solicitado, conforme Ofício n° 066/2015 – PMG (anexo 11), e, portanto, foram obtidos diretamente com a empresa<sup>2</sup> que gerencia o banco de dados do órgão auditado, conforme solicitação e documentação em anexo.

Ante o exposto, segue o relatório descritivo dos pontos de auditoria analisados e as respectivas irregularidades constatadas.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 QUADRO FUNCIONAL

A Prefeitura Municipal de Guamaré/RN possuía no mês de abril de 2015 em seu quadro de pessoal 3.236 (três mil duzentos e trinta e seis) agentes públicos **ativos**, contabilizados os eletivos, contratados temporariamente, comissionados e efetivos.

Conforme folha de pagamento (anexo 16, pasta 01) e fichas funcionais eletrônicas (anexo 16, pasta 02), assim como informações constantes no Sistema de Auditoria Informatizada dedicado a Despesa de Pessoal – SIAI-DP, segue abaixo quadro resumo da situação funcional e despesas com pessoal ativo referente ao mês de abril de 2015:

**Tabela I** - Resumo da Situação Funcional: quantitativo de servidores ativos e total da despesa com remuneração.

Vínculo	N° de servidores	Remuneração Bruta (R\$)
Eletivos	2	26.250,00
Temporários	2.013	3.390.567,09 <sup>3</sup>
Comissionados	421*	781.908,26 <sup>4</sup>
Efetivos	795	2.048.591,89 <sup>5</sup>
Conselheiros Tutelares	5	13.831,44 <sup>6</sup>

<sup>1</sup> Formato xlsx.

<sup>2</sup> Vide Ofício n° 017/2015 – DDP-TCE/RN (anexo 09).

<sup>3</sup> Não contabilizado o valor total de R\$ 12.677,90 é referente à rescisão contratual de 31 agentes temporários.

<sup>4</sup> Não contabilizado o valor total de R\$ 17.470,74 referente à exoneração de 9 (nove) servidores comissionados

<sup>5</sup> R\$ 81.341,60 são referentes aos 30 servidores efetivos que ocupam cargos em comissão, esse servidores encontram-se na folha de pagamento dos servidores efetivos.

<sup>6</sup> Não contabilizado R\$ 725,43 referente à rescisão do conselheiro tutelar matrícula n° 23202.

Diretoria de Despesa com Pessoal

<b>Total</b>	<b>3.236</b>	<b>6.261.148,68</b>
--------------	--------------	---------------------

Fonte: Folha de pagamento de abril/15, fichas funcionais, dados SIAI-DP;

\* 30 (trinta) também são servidores efetivos;

Segundo dados do IBGE<sup>7</sup>, referente a estimativa populacional divulgada em 01 de julho de 2015, o município de Guamaré-RN possui 14.633 habitantes, dessa forma, em uma análise preliminar dos dados - sem considerar fatores como população economicamente ativa, número de servidores da prefeitura que moram em outros municípios, e servidores de outros órgãos públicos municipais de Guamaré – percebe-se a desproporcionalidade no quantitativo de servidores públicos frente à população municipal, visto que esse percentual é de 22,11%.

Comparando com municípios de quantitativo populacional aproximado, a Prefeitura Municipal de Guamaré possui um número de servidores bem maior que as demais Prefeituras dos respectivos municípios, conforme pode ser verificado na tabela abaixo:

**Tabela II - Tamanho da população e dados da situação funcional referente a abril de 2015**

Prefeitura Municipal	População do Município*	Nº de Servidores ativos	Total da Remuneração Bruta no mês (R\$)
Guamaré	14.633	3.236	6.261.148,68
Alto Do Rodrigues	13.915	897	1.933.756,64
Arês	14.042	884	1.354.325,81
Pedro Velho	14.844	683	1.278.648,29
Jardim de Piranhas	14.606	668	1.003.232,40
Pendências	14.751	617	1.334.120,95
Ipanguaçu	15.147	603	958.301,47
Alexandria	13.852	543	818.501,66
Upanema	14.282	543	889.152,55
Poço Branco	15.139	573	924.785,59

Fonte: Folha de pagamento de abril/15, dados SIAI-DP e IBGE<sup>8</sup>

\*Estimativa IBGE Julho de 2015.

Em termos relativos no Estado do Rio Grande do Norte, de longe a Prefeitura Municipal de Guamaré possui a maior proporção de servidores públicos ativos frente ao número de habitantes do município. Abaixo segue tabela com os cinco Municípios do Rio Grande do Norte cujas prefeituras possuem o maior número de servidores proporcionalmente ao número de habitantes.

**Tabela III - Ranking de Municípios com maior proporção de servidores frente à população municipal<sup>9</sup>, referente ao mês de Abril de 2015**

<sup>7</sup>Dados disponíveis em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/08/2015&jornal=1&pagina=110&totalArquivos=248>

<sup>8</sup>Dados disponíveis em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/08/2015&jornal=1&pagina=110&totalArquivos=248>

<sup>9</sup> Ranking completo no anexo 16, pasta 04, arquivo 01).

Diretoria de Despesa com Pessoal

Posição no Ranking	Prefeitura Municipal	População do Município	Total de servidores	Proporção Servidor/Habitante
1º	Guamaré	14.633	3.236	22,11%
2º	Ipueira	2.221	259	11,66%
3º	Passagem	3.075	352	11,45%
4º	São Bento do Norte	2.905	323	11,12%
5º	Timbaúba dos Batistas	2.418	268	11,08%

Fonte: Folha de pagamento de abril/15, dados SIAI-DP e IBGE;

Como se denota, a Prefeitura de Guamaré possui, aproximadamente, 1 (um) servidor ativo da para cada 4 (quatro) habitantes, enquanto as demais prefeituras mencionadas na tabela acima possuem em média 1(um) servidor para cada 8 (oito) habitantes.

Comparando a proporção de servidores públicos por habitante da prefeitura de Guamaré com a das cidades mais populosas de cada mesorregião<sup>10</sup> do Rio Grande do Norte, essa distorção torna-se ainda mais evidente, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela IV**– Comparativo entre Guamaré e cidades mais populosas por mesorregião do RN

Mesorregião Potiguar	Ranking servidor/habitante	Prefeitura Municipal	População do município	Total de Servidores	Proporção Servidor/Habitante
Central	1º	Guamaré	14.633	3.236	22,11%
Central	127º	Caicó	67.259	2.596	3,86%
Agreste	133º	Santa Cruz	38.924	1.466	3,77%
Oeste	155º	Mossoró	288.162	6.341	2,20%
Leste	158º	Natal	869.954	15.203	1,75%

Fonte: Fonte: SIAI-DP e IBGE

**A título de ilustração, caso a Prefeitura de Natal, cuja população municipal estimada é de 869.954 habitantes<sup>11</sup>, tivesse a mesma proporção de servidores por habitante que a Prefeitura de Guamaré, o número de servidores da Prefeitura de Natal passaria de 15.203 para 192.346 servidores, ou seja, mais de 12 vezes o número real de servidores ativos no mês de abril de 2015<sup>12</sup>.**

Importa frisar que, apesar do alto número de servidores, a Prefeitura Municipal de Guamaré, no mês de auditoria *in loco* (maio de 2015), encontrava-se dentro dos limites de despesa com pessoal, com 46,75% da receita corrente líquida de gatos com pessoal, conforme RGF do 2º semestre de 2014 (ultimo RGF disponível à época da inspeção). Porém, no RGF seguinte (1º semestre de 2015), referente ao período de julho de 2014 a junho de 2015, a

<sup>10</sup> Uma mesorregião é uma subdivisão dos estados brasileiros que congrega diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais. Foi criada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e é utilizada para fins estatísticos e não constitui, portanto, uma entidade política ou administrativa.

<sup>11</sup> Segundo dados do IBGE: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=28/08/2015&jornal=1&pagina=110&totalArquivos=248>

<sup>12</sup> 15.203 servidores ativos, conforme dados extraídos do SIAI-DP.

Diretoria de Despesa com Pessoal

Prefeitura em comento ultrapassou o limite máximo legal de despesa com pessoal, atingindo 56,56%.<sup>13</sup>

Ao que se denota, há uma evidente correlação entre o aumento no percentual de despesa com pessoal, entre o Relatório de Gestão Fiscal do segundo semestre de 2014 e o primeiro de 2015, e a grande quantidade de servidores públicos da Prefeitura Municipal em comento.

É preciso destacar que mesmo se os gastos com pessoal permanecessem dentro do limite legal, é preciso que a administração pública seja pautada por princípios administrativos, em especial o da eficiência e da razoabilidade. Na eficiência deve se ter a clara preocupação com os mecanismos que são usados para a obtenção do êxito na atividade do ente público. Assim, devem-se buscar os meios mais econômicos e viáveis para maximizar os resultados e minimizar os custos. Em síntese: é necessário atingir os objetivos com o menor custo e os melhores resultados possíveis.<sup>14</sup>

Quanto ao princípio da razoabilidade, entre outros elementos, exige-se proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a administração e os fins que ele tem que alcançar, e deve ser medida não por critérios pessoais do administrador, e sim segundo os padrões comuns na sociedade, assim como não pode ser avaliada diante dos termos frios da lei, mas sim diante do caso concreto.<sup>15</sup>

Desta forma, mesmo que houvesse margem para contratação de pessoal na Prefeitura Municipal de Guamaré, há de se questionar se é necessário o número atual de servidores para fornecimento satisfatório de serviços públicos à população, tendo em vista a disparidade evidente no número de servidores comparado com outros entes de mesma natureza e finalidade.

Ante o exposto, considerando o quadro funcional acima descrito, caracterizado pelo grande número de servidores públicos sem aparente motivação, assim como a grande proporção de contratados temporariamente de forma irregular, conforme será exposto nos próximos itens do presente Relatório de Auditoria, este Corpo Técnico propõe ao Conselheiro Relator que estipule prazo pra que o ente em tela redimensione seu quantitativo de servidores públicos conforme suas reais necessidades.

## 2.2 CONTRATOS TEMPORÁRIOS

A contratação temporária de pessoal pela administração pública está prevista no art. 37, inciso IX<sup>16</sup>, da Constituição Federal de 1988. No âmbito do Município de Guamaré essa espécie de contratação encontra-se disciplinada pela Lei Municipal n° 561/2012, de 17 de maio de 2012, e Lei Municipal n° 588/2013, de 4 de janeiro de 2013 (anexo 16, pasta 03).

<sup>13</sup> Vide Relatórios de Gestão Fiscal (Anexo 13);

<sup>14</sup> TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004. p. 175.

<sup>15</sup> Di PIETRO, MARIA SILVA. *Direito Administrativo*. 25° Ed. Editora Atlas. São Paulo: 2012.

<sup>16</sup> IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Diretoria de Despesa com Pessoal

Conforme folha de pagamento referente ao mês de abril de 2015 (anexo 16, pasta 01), a Prefeitura Municipal de Guamaré/RN possuía em atividade 2.013 (dois mil e treze) servidores contratados temporariamente, o que correspondeu a uma despesa total de R\$ 3.390.567,09.<sup>17</sup>

Segue tabela abaixo com o quantitativo de contratados temporariamente em atividade no mês de abril de 2015, discriminados por cargo:

**Tabela V**– Quantitativo de servidores temporários da Prefeitura Municipal de Guamaré

Cargo/função	Nº de servidores	Cargo/função	Nº de servidores
Auxiliar de Serviços Diversos - A.S.D.	230	Mecânico	1
A. S. G./Merendeira	33	Medico Geral	46
Agente Administrativo	100	Medico Ortopedista	1
Agente Comunitário De Saúde	24	Motorista D P/B-I	93
Agente De Endemias	24	Nutricionista	8
Assistente Administrativo	21	Operador De Micro	36
Assistente Social	22	Pedreiro	10
Auxiliar de Laboratório	1	Porteiro P/B-I	304
Auxiliar de Serviços Gerais (A.S.G)	622	Professor(A) Especialista	3
Bioquímico	9	Professor(A) Graduação Plena	8
Cozinheiro (A)	2	Professor(A) Magistério	171
Dentista	13	Psicólogo P/B-I	8
Digitador	3	Recepcionista P/B-I	40
Eletricista	4	Secretario Escolar	49
Encarregado De Oficina	1	Técnico (A) De Enfermagem	56
Enfermeiro (A)	39	Técnico (A) De Manutenção	2
Farmacêutico(A)	3	Técnico Agrícola	2
Fiscal De Obras	1	Técnico Em Laboratório	3
Fisioterapeuta	5	Técnico Em Meio Ambiente	3
Fonoaudiólogo (A)	4	Tratorista	2
Gari	1	Zootecnista	1
Jardineiro	4		
<b>Total</b>		<b>2.013</b>	

Fonte: Folha de pagamento de abril de 2015, fichas funcionais, e SIAI-DP;

Ante o exposto, passa-se a análise das irregularidades constatadas referentes a essa categoria de servidores.

## 2.2.1 Da ausência de excepcionalidade e interesse público das contratações

<sup>17</sup>Não foi contabilizado o valor total de R\$ 12.677,90 é referente à rescisão contratual de 31 agentes temporários.

A Constituição Federal em seu art. 37, Inciso IX<sup>18</sup>, permite a contratação temporária de pessoal para atender a necessidade temporária de **excepcional interesse público**. Depreende-se do termo “*excepcional*” a afirmação de que **situações e necessidades comuns e rotineiras não poderão ensejar a contratação temporária de servidores**, ou seja, a excepcionalidade do regime de contratação deve ser compatível com a anormalidade da necessidade.

No que se refere ao termo “*interesse público*”<sup>19</sup> no âmbito das contratações temporárias, **pode-se compreender que se refere a atividades dos entes públicos com características essenciais**, ou seja, serviços imprescindíveis para a manutenção do bem-estar da população como um todo.

Portanto, pode-se concluir que o requisito do excepcional interesse público das atividades as quais demandam reforço de pessoal para suprir a demanda temporária pelos serviços limita a utilização da contratação temporária de pessoal somente a **situações atípicas, cujos serviços públicos relevantes para a população correm riscos de serem descontinuados por insuficiência de pessoal**.

Utilizando essa explanação como parâmetro, observou-se a contratação temporária de servidores para prestarem serviços não condizentes com o pressuposto explanado nesse item do Relatório, pois são diversos os contratos temporários para desempenho de funções não essenciais cuja necessidade não se originou de situações anômalas.

Desta forma, em que pese a previsibilidade na Lei Municipal nº 588/2013, a qual define taxativamente diversas áreas como de excepcional interesse público, muitos são os contratos temporários firmados pela Prefeitura Municipal de Guamaré que, na visão desta Equipe de Auditoria, nitidamente, são para execução de serviços que não atendem ao requisito constitucional explanado nesse item do Relatório, são eles:

**Tabela VI**– Contratados temporariamente para cargos ordinários

Cargo/função	Nº de servidores
A.S.G./ Merendeira	33
Agente Administrativo	100
Assistente Administrativo	21
Auxiliar de Serviços Diversos – A.S.D.	230
Auxiliar de Serviços Gerais	622
Cozinheiro	2
Digitador	3
Eletricista	4
Encarregado de Oficina	1

<sup>18</sup>IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

<sup>19</sup> “O interesse público deve ser conceituado como interesse resultante do conjunto dos interesses que indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª Ed., São Paulo, Malheiros, 2012. p. 62.)

Diretoria de Despesa com Pessoal

Fiscal de Obras	1
Gari	1
Jardineiro	4
Mecânico	1
Motorista	93
Operador de Micro	36
Pedreiro	10
Porteiro	304
Recepcionista	40
Secretário Escolar	49
Técnico Agrícola	2
Técnico de Manutenção	2
Técnico em Meio Ambiente	3
Tratorista	2
Zootecnista	1
<b>Total</b>	<b>1.565</b>

Fonte: Folha de pagamento de Abril de 2015, fichas funcionais, e SIAI-DP;

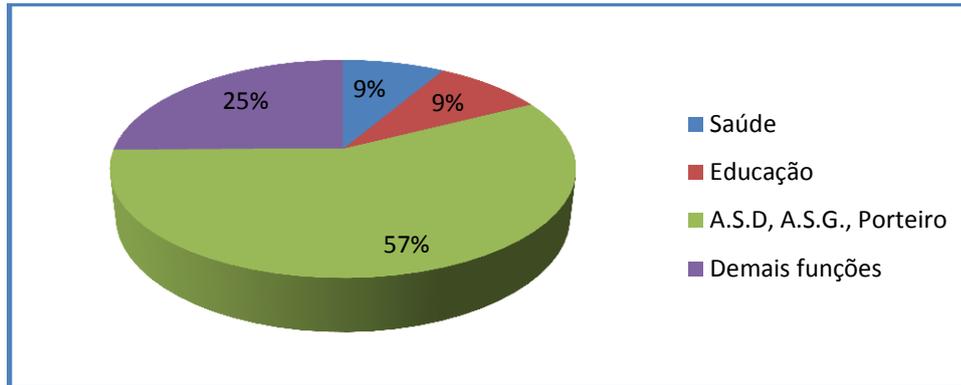
Conforme se denota desse universo de contratados temporários para execução de serviços ordinários, destacam-se o quantitativo exorbitante de profissionais de nível de apoio, tais como: 230 “Auxiliares de Serviços Diversos”, 622 “Auxiliares de Serviços Gerais”, e 304 “Porteiros”, sem que haja qualquer motivação expressa ou aparente excepcionalidade ensejadora de tal contratação.

Somente essas 03 categorias de temporários representam 57% do total de contratações temporárias, equivalente a mais de 3 vezes a soma de profissionais contratados temporariamente para exercerem **atividades fins** nas áreas de saúde e educação, áreas que, indiscutivelmente, possuem característica de interesse público. A seguir um gráfico que melhor representa essa proporção de contratados temporários de acordo com a categoria e área de atuação:

**Gráfico 1** - Proporção de contratados temporariamente por categoria<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Saúde: Agente Comunitário de Saúde, Agente de Endemias, Assistente Social, Auxiliar de laboratório, Bioquímico, Enfermeiro, Farmacêutico, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Médico Geral, Médico Ortopedista, Nutricionista, Psicólogo; Educação : Professor Especialista, Professor Graduação Plena, Professor Magistério;

Diretoria de Despesa com Pessoal



Fonte: Folha de pagamento de abril de 2015.

Reforça a descaracterização da excepcionalidade das contratações o fato dos contratos temporários serem renovados ano após ano - conforme será explorado no próximo item deste Relatório (item 2.2.2) - tempo mais que suficiente para a adoção de contratação conforme a regra constitucional, ou seja, concurso público.

Dessa forma, a Equipe de Auditoria considera irregular a contratação temporária dos 1.565 agentes para exercerem as funções relacionados na tabela VI, pois as contratações vão de encontro à norma constitucional por não atenderem o pressuposto do excepcional interesse público.

## 2.2.2 Tempo determinado e necessidade temporária das contratações

Para se justificar a contratação temporária de servidores, conforme já abordado nesse Relatório, além de atender ao interesse público excepcional, é necessário que sejam firmados contratos com prazo pré-determinado compatível com a demanda pelo serviço, e impreterivelmente, a necessidade deve ter caráter temporário, ou seja, não pode atender, via de regra, a serviços cuja necessidade é permanente.

Portanto, conforme o próprio nome já diz, a contratação temporária é um instrumento que deve ser utilizado temporariamente enquanto perdurar a situação emergencial que demandou a contratação, sendo, desta forma, necessário observar a razoabilidade na fixação dos prazos dos contratos.

Além da razoabilidade na fixação do prazo máximo de duração dos contratos, o ente público deverá atentar pela não renovação indiscriminada dos contratados, devendo sempre preferir a contratação pela regra constitucional, ou seja, provimento de cargos efetivos através de concurso público. Nessa linha de raciocínio o Supremo Tribunal Federal<sup>21</sup> já demarcou a

<sup>21</sup>"EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. PRETERIÇÃO DE APROVADOS PARA PROVIMENTO DE CARGO EFETIVO. RENOVAÇÃO DE CONTRATOS TEMPORÁRIOS. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento no sentido de que, comprovada a necessidade de contratação de pessoal, deve-se nomear os candidatos aprovados no certame em vigor em detrimento da renovação de contrato temporário. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 684518 AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Segunda Turma, julgado em 28/04/2009)"

Diretoria de Despesa com Pessoal

impossibilidade de renovação de contratos temporários em prejuízo aos aprovados em concurso público.

Em uma primeira análise das fichas funcionais eletrônicas dos servidores contratados temporariamente (anexo 16, pasta 02), observa-se que esses servidores possuem o ano de 2015 como ano de admissão inicial; porém, em uma análise mais aprofundada por meio das pastas funcionais físicas, foi verificado que a maioria dos contratados iniciaram seus vínculos com a Prefeitura em anos anteriores, sofrendo mudança da matrícula a cada renovação de contrato.

Dessa forma, o Corpo Técnico, por meio da Relação de servidores extraída do sistema de gerenciamento de recursos humanos da Prefeitura Municipal de Guamaré (anexo 16, Pasta 05, arquivo 01), identificou todos os servidores admitidos no período delimitado pelo escopo de auditoria, de janeiro de 2009 a abril de 2015, e desta forma, foi possível quantificar o real período de vínculo entre os servidores temporários em atividade e o órgão em comento.

Nesse diapasão, analisando os contratos firmados pela Prefeitura Municipal de Guamaré, é possível identificar que **grande parte dos atuais contratados temporariamente possuem vínculo com a Prefeitura há mais de um ano. Alguns, inclusive, há mais de seis anos**, como é o caso da servidora matrícula nº 22625, a qual possui vínculo com a prefeitura – pelo menos - desde o ano de 2009, ou seja, são contratos renovados continuamente ao longo do tempo sem que tenha havido providência para ocupação dos cargos por meio da regra constitucional. A tabela abaixo explicita alguns exemplos:

**Tabela VII– Contratados temporariamente com vínculo há mais de um ano<sup>22</sup>**

CPF	Cargo	Matrícula Atual Abril/15	Data de Admissão	Primeira Matrícula*	Data de Admissão
053426654-18	Auxiliar de Serviços Gerais (A.S.G)	22021	02/01/2015	3476	04/01/2010
029245904-18	Bioquímico	21397	02/01/2015	3348	04/01/2010
460480494-04	Motorista D P/Bi	22246	02/01/2015	9507	01/04/2010
182272104-06	Porteiro P/Bi	22298	02/01/2015	3490	04/01/2010
076633174-16	Recepcionista P/Bi	21746	02/01/2015	5479	04/01/2010
092290224-03	Agente Administrativo	21620	02/01/2015	4786	04/01/2010
009537494-95	Enfermeiro (A)	21984	02/01/2015	3834	04/01/2010
055998734-04	Medico Geral	21367	02/01/2015	6160	04/01/2010
254531304-15	Técnico Agrícola	22098	02/01/2015	9709	01/09/2010
048200874-10	Eletricista	22147	02/01/2015	4043	04/01/2010
009206924-00	Secretario Escolar	22625	15/01/2015	5601	29/04/2009
026656344-90	A. S. G./Merendeira	23447	01/04/2015	5655	01/03/2010
625508104-49	Gari	21825	02/01/2015	225	04/01/2010
704078274-04	Zootecnista	22249	02/01/2015	9676	02/08/2010
611817224-20	Professor(A) Magistério	23297	08/04/2015	3532	01/03/2010

Fonte: Folha de pagamento, fichas funcionais, Relação de servidores nomeados.

<sup>22</sup> A tabela com os dados completos dos servidores, como nome e matrícula recebida todos os anos em atividade encontra-se na tabela XLII do anexo 03.

TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

\*Matrícula referente ao primeiro ingresso registrado no período do escopo de auditoria;

A situação exposta corrobora a descaracterização da temporariedade da necessidade dos serviços, restando evidente que a necessidade pela mão-de-obra contratada é permanente, e por isso deveriam ser prestados por servidores público efetivos. Esse entendimento do Corpo Técnico coaduna com pensamento exposto no Voto do Conselheiro Tarcísio Costa, acatado unanimemente por esta Corte de Contas no julgamento de matéria análoga a exposta no presente item, conforme a seguir:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS SEM PRÉVIO PROCESSO SELETIVO OU CONCURSAL. PELA DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS E APLICAÇÃO DE MULTA, NOS TERMOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 121/94. (...) há de se entender mais correto e razoável o posicionamento que leva em consideração a eventualidade desses serviços, o que tornaria imperativo a necessidade da realização de concurso, caso a sua exigência fosse constante no órgão público em questão, a não ser quando devidamente demonstrada a sua inviabilidade frente às peculiaridades locais. Pois bem, pelo que pode se depreender na documentação acostada, o contrato firmado foi por um período relativamente extenso, o que acaba por afastar a “necessidade temporária para atender a excepcional interesse público.” (Ac. 27/2014 – TC, Proc. 01599/2007-TC-TCERN, 2º Câmara, julgado em 28 de Janeiro de 2014 – Rel. Cons. Tarcísio Costa)

Ante o exposto, considerando o caráter permanente da necessidade dos serviços prestados, ensejando a renovação contínua dos contratos de mesma natureza, o Corpo Técnico considera irregular a contratação em caráter especial de todos os 2.013 agentes públicos temporários, relacionados na planilha em anexo (anexo 16, pasta 4, arquivo 2), por não atenderem ao requisito de temporariedade da necessidade.

### **2.2.3 Contratação Temporária de Agentes de Endemias e Agentes Comunitários de Saúde**

A Emenda Constitucional nº 51 estabelece que a contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias deve se dá por meio de processo seletivo. E a Lei Federal nº 11.350/06, que disciplina o disposto na Emenda supracitada, veda a contratação temporária de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias, *in verbis*:

*Art. 16. É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável.*

Conforme as folhas de pagamento (anexo 16, pasta 01), referentes a abril de 2015, a Prefeitura Municipal de Guamaré possui em seu quadro funcional 24 “Agentes de Endemias” e 24 “Agentes Comunitários de Saúde” contratados de forma precária, ou seja, temporariamente.

TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

Importa destacar que, o número de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Endemias EFETIVOS, é de 24 (vinte e quatro) e 05 (cinco), respectivamente, ou seja, apenas metade dos agentes comunitários de saúde da prefeitura em comento possuem vínculos efetivos, enquanto os agentes de endemias efetivos representam apenas 17% do total.

Como exposto anteriormente, é vedada a contratação temporária de agentes comunitários de saúde e agentes de endemias, exceto em casos de surtos endêmicos, conforme disciplina a Lei Federal nº 11350/06, porém, apesar da vedação, a Prefeitura Municipal em comento contratou temporariamente servidores para exercerem as respectivas funções sem que haja a devida motivação.

Conforme relação de servidores extraída do sistema de gerenciamento de recursos humanos da Prefeitura Municipal de Guamaré (anexo 16, pasta 05, arquivo 01), o órgão em comento realiza esse tipo de contratação precária – pelo menos – desde 2010, como é o caso dos Agentes de Endemias matrículas nº 21408, e nº 21409, e os Agentes Comunitários de Saúde matrículas nº 21355 e 21353. Esse intervalo de tempo - mais de 5 anos - entre as primeiras contratações em 2010 e o mês de abril de 2015, foi tempo mais que o suficiente para a formulação de processo seletivo e contratação efetiva de profissionais por meio de processo seletivo adequado.

Desta forma, diante de todo o exposto, e considerando o disposto na Lei federal nº 11350/06, especificadamente em seu art. 16, o Corpo Técnico considera irregular a contratação temporária dos 24 agentes comunitários de saúde e dos 24 agentes de endemias relacionados nas tabelas XXXVIII e XXXIX do anexo 01.

#### 2.2.4 Da ausência de processo seletivo para contratação temporária de servidores

Durante os trabalhos de auditoria constatou-se que **não houve processo seletivo para contratação de todos os servidores temporários**, salvo para contratação de alguns profissionais do Magistério.

Por meio da Solicitação de Auditoria nº 02/2005 (anexo 10), encaminhada à Secretaria Municipal de Administração, foram questionados os meios utilizados pela Prefeitura Municipal de Guamaré para contratação temporária de servidores; bem como se houve algum processo seletivo de contratação temporária de pessoal realizada pela Prefeitura.

Conforme documentos do anexo 11, em resposta ao primeiro questionamento, a Secretaria Municipal de Administração declarou o seguinte: *“A prefeitura Municipal de Guamaré, quando pleiteia a contratação temporária de pessoal por tempo determinado, o faz com base na Lei Municipal nº 588/2013. Respalhando o contexto contratual na legalidade constituída pelo legislativo Município.”*

Sobre a declaração, é preciso esclarecer que não basta o simples respaldo e adequação das contratações à lei municipal para revesti-las de legitimidade, pois, conforme será exposto nos próximos itens deste Relatório de Auditoria, para resguardar a legalidade e legitimidade, além do amparo na lei municipal, as contratações devem atender aos requisitos

constitucionais<sup>23</sup>, apresentando motivação expressa pelo gestor público, que denote o efetivo preenchimento fático das exigências normativas.

Quanto à existência de processos seletivos para contratação temporária de pessoal, a Secretaria Municipal de Administração declarou o seguinte: *“Quando a Prefeitura Municipal de Guamaré eventualmente contrata pessoal por tempo determinado, o faz via “Processo Seletivo”. Ao escolher o Processo Seletivo, todos os trâmites legais são respeitados, é dado publicidade ao processo com constituição de cronograma de atividades que vão desde a publicação do edital de convocação contendo todos os pormenores da seleção, onde é concedido todos os prazos para o devido processo legal do procedimento, até a efetivação da contratação via instrumento contratual. Assim, a legalidade do procedimento é totalmente respeitada.”*

Foram anexadas cópias dos processos seletivos nº 01/2013, 01/2014, e 01/2015, publicados no Diário Oficial do Município, todos para contratação temporária de profissionais do Magistério.

Em que pesem as informações colacionadas em face dos questionamentos da auditoria, é conveniente registrar algumas notas dissonantes entre as respostas apresentadas e o contexto auditado.

Com relação a “eventualidade” das contratações temporárias realizadas pela prefeitura, conforme mencionada na resposta, a Equipe de Auditoria constatou o oposto, ou seja, a contratação temporária no âmbito da Prefeitura Municipal de Guamaré é a REGRA, pois, conforme já exposto no item 2.2, o número de contratados temporariamente pela prefeitura é de 2.013, frente a um total de 3.236 servidores, ou seja, aproximadamente 62% do quadro funcional é composto por servidores contratados temporariamente.

Outro ponto a ser refutado é que nem todas as contratações foram precedidas de processo seletivo, pois, conforme já mencionado por este Corpo Técnico, apenas os profissionais do magistério foram contratados por meio de processo seletivo formalizado. Conforme folha de pagamento de abril de 2015, são 182 Professores contratados temporariamente, o que representa menos de 10% do total de temporários.

**Mesmo entre os profissionais temporários do magistério foram identificadas irregularidades na contratação**, pois, em abril de 2015 o número de professores temporários em atividade (182), é maior que o número de vagas ofertadas no edital do processo seletivo nº 01/2015 (anexo 11), o qual ofertou 115 vagas, ou seja, **existe um excedente de 67 professores contratados acima do previsto em Edital**.

Dessa forma, com exceção dos 115 professores temporários contratados por meio do processo seletivo suscitado, não há comprovação que as demais contratações dos agentes

---

<sup>23</sup> A regra é a admissão de servidor público mediante concurso público. C.F., art. 37, II. As duas exceções à regra são para os cargos em comissão referidos no inc. II do art. 37, e a contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. C.F., art.37, IX. Nesta hipótese, deverão ser atendidas as seguintes condições: a) previsão em lei dos casos; b) tempo determinado; c) necessidade temporária de interesse público; d) interesse público excepcional. (Supremo Tribunal Federal. ADI 1500/ES, Relator: Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, 19.06.2002, DJ 16-08-2002).

Diretoria de Despesa com Pessoal

públicos temporários se deram com o devido atendimento ao princípio da impessoalidade e moralidade administrativa.

Nesse contexto, o mínimo que os princípios constitucionais lecionam é que, para revestir as contratações temporárias de impessoalidade, é preciso haver um **processo seletivo simplificado amplamente divulgado**.

Porém, conforme já explanado, mais de 90% dos **atuais servidores temporários da Prefeitura Municipal de Guimarães não foram contratados por meio de processo seletivo**, com exceção dos processos seletivos simplificado n° 01/2013, 01/2014, e 01/2015, todos para contratação de profissionais do magistério.

Portanto, a ausência de processo seletivo prévio amplamente divulgado para contratação dos agentes temporários configura-se uma irregularidade, pois afronta principalmente os princípios da impessoalidade e publicidade necessários aos atos da administração pública.

## 2.2.5 Pagamento de gratificação a servidores temporários

Conforme inciso X, da Constituição Federal de 1988, a remuneração de agentes públicos será fixada mediante lei, portanto, qualquer vantagem paga a título de remuneração aos servidores deve possuir previsão legal.

Analisando as folhas de pagamento do ente auditado (anexo 16, pasta 01), observou-se o pagamento de vantagens denominadas “Gratificação”, “Gratificação PEVS”, e “Gratificação PMAQ” a alguns servidores temporários durante o período de janeiro de 2009 a abril de 2015.

Importa frisar que os contratados temporariamente têm suas relações de trabalho com o ente público regidas pelo Contrato de Trabalho respeitando as previsões do Estatuto do Servidor Público Municipal, conforme Art. 2° da Lei n° 561/2012<sup>24</sup>. Ocorre que, dentre o rol normativo do ente auditado (anexo 16, pasta 03), não foi identificada base legal para o pagamento das referidas gratificações; dessarte, seu pagamento possui natureza irregular e, conseqüentemente, configura-se dano ao erário público.

Foram identificados 18.159 servidores temporários os quais receberam, a título de “Gratificação”, um valor total de R\$ 3.755.511,48 durante o período de janeiro de 2009 a abril 2015, conforme tabelas abaixo:

**Tabela VIII – Pagamento de “Gratificação” a servidores temporários no período de 2009 a 2011**

Mês \ Ano	2009		2010		2011	
	n° de servidores	Valor Total (R\$)	n° de servidores	Valor Total (R\$)	n° de servidores	Valor Total (R\$)

<sup>24</sup>Art. 2° Os servidores públicos serão vinculados à administração pública pelo regime do Estatuto do Servidor Público Municipal.

## Diretoria de Despesa com Pessoal

Mês	1	2	3	4	5	6
<b>Janeiro</b>	-	-	81	24.969,76	-	-
<b>Fevereiro</b>	-	-	86	24.690,56	220	45.042,43
<b>Março</b>	-	-	101	27.165,75	230	46.932,54
<b>Abril</b>	21	5.470,00	137	32.128,06	248	49.797,41
<b>Maió</b>	36	11.693,64	165	34.782,27	248	51.237,22
<b>Junho</b>	46	15.847,20	171	36.351,39	253	51.355,78
<b>Julho</b>	59	17.814,64	171	36.937,33	255	51.935,59
<b>Agosto</b>	71	20.614,64	184	39.590,15	196	44.321,24
<b>Setembro</b>	82	21.495,20	183	39.951,58	194	43.762,49
<b>Outubro</b>	79	20.745,20	181	38.172,39	211	46.399,24
<b>Novembro</b>	81	21.370,76	190	40.935,29	220	47.815,74
<b>Dezembro</b>	87	22.926,32	187	39.275,10	197	43.569,49
<b>Total</b>	562	157.977,60	1837	414.949,63	2.472	522.169,17

Fonte: folha de pagamento (anexo 16, pasta 01)

**Tabela IX**– Pagamento de “Gratificação” a servidores temporários no período de 2012 a 2015

Mês Ano	2012		2013		2014		2015	
	n° de servidores	Valor Total (R\$)						
<b>Janeiro</b>	244	51.421,04	283	54.268,16	350	69.852,98	119	10.925,25
<b>Fevereiro</b>	259	53.875,54	307	59.921,22	371	74.267,48	421	86.091,35
<b>Março</b>	277	56.783,60	342	68.335,91	383	74.552,48	447	91.379,85
<b>Abril</b>	-	-	353	69.523,41	371	75.232,48	430	88.846,35
<b>Maió</b>	306	63.436,78	298	59.193,91	375	75.984,48	-	-
<b>Junho</b>	318	65.438,28	314	61.685,72	385	78.366,48	-	-
<b>Julho</b>	322	65.882,03	216	42.680,22	394	80.344,48	-	-
<b>Agosto</b>	343	68.824,22	310	61.716,98	401	80.823,98	-	-
<b>Setembro</b>	361	71.529,47	318	63.663,73	415	83.418,98	-	-
<b>Outubro</b>	304	61.527,47	342	67.809,18	430	85.897,98	-	-
<b>Novembro</b>	302	60.940,72	341	67.965,23	424	85.337,98	-	-
<b>Dezembro</b>	313	62.965,97	364	72.023,23	435	87.680,48	-	-
<b>Total</b>	3.349	682.625,12	3.788	748.786,90	4.734	951.760,26	1.417	277.242,80

Fonte: folha de pagamento (anexo 16, pasta 01)

Referente ao pagamento de “Gratificação PEVS”, foi identificado o seu pagamento a um servidor entre os meses de maio e dezembro de 2012, totalizando R\$ 19.500,00, conforme valores expostos na tabela abaixo:

**Tabela X**– Pagamento de “Gratificação PEVS” a servidores temporários no ano de 2012

Mês	Ano	2012	
		n° de servidores	Valor Total (R\$)

Diretoria de Despesa com Pessoal

<b>Maio</b>	1	6.000,00
<b>Junho</b>	1	3.000,00
<b>Julho</b>	1	3.000,00
<b>Agosto</b>	1	1.500,00
<b>Setembro</b>	1	1.500,00
<b>Outubro</b>	1	1.500,00
<b>Novembro</b>	1	1.500,00
<b>Dezembro</b>	1	1.500,00
<b>Total</b>	8	19.500,00

Fonte: folha de pagamento (anexo 16, pasta 01)

Quanto ao pagamento de “Gratificação PAMQ”, foi identificado o seu pagamento a 704 servidores durante o período de maio de 2012 a abril de 2015, totalizando o valor de R\$ 310.760,00, conforme valores detalhados na tabela abaixo:

**Tabela XI**– Pagamento de “Gratificação PAMQ” a servidores temporários no período de maio de 2012 a abril de 2015

Mês \ Ano	2012		2013		2014		2015	
	nº de servidores	Valor Total (R\$)						
<b>Janeiro</b>	-	-	18	6.205,00	23	7.905,00	-	-
<b>Fevereiro</b>	-	-	-	-	23	7.905,00	27	8.670,00
<b>Março</b>	-	-	-	-	26	9.435,00	27	8.755,00
<b>Abril</b>	-	-	-	-	25	9.435,00	27	9.605,00
<b>Maio</b>	19	33.745,00	19	10.880,00	24	8.840,00	-	-
<b>Junho</b>	18	13.005,00	20	6.970,00	25	8.925,00	-	-
<b>Julho</b>	19	6.630,00	19	5.865,00	25	8.925,00	-	-
<b>Agosto</b>	19	6.715,00	23	26.265,00	25	8.925,00	-	-
<b>Setembro</b>	-	-	23	7.905,00	24	8.840,00	-	-
<b>Outubro</b>	20	14.450,00	23	7.905,00	24	8.840,00	-	-
<b>Novembro</b>	21	7.735,00	24	8.415,00	24	8.840,00	-	-
<b>Dezembro</b>	21	7.735,00	24	8.415,00	25	8.075,00	-	-
<b>Total</b>	137	90.015,00	193	88.825,00	293	104890,00	81	27.030,00

Fonte: folha de pagamento (anexo 16, pasta 01)

Todos os valores pagos individualmente a cada servidor em seus respectivos períodos encontram-se na folha de pagamento (anexo 16, pasta 01), assim como relacionados no arquivo 04, pasta 04, do anexo 16.

Desta forma, conforme todo o exposto, esse Corpo Técnico conclui pela irregularidade nos pagamentos das referidas vantagens sem o devido respaldo legal, totalizando um valor de R\$ 4.085.771,48 pagos a título de “Gratificação”, “Gratificação PEVS”, e “Gratificação PMAQ”, devendo os respectivos gestores à época responderem pelos valores pagos em cada período, conforme tabela abaixo:

Diretoria de Despesa com Pessoal

**Tabela XII**– Valores pagos a título de “Gratificação”, “Gratificação PEVS”, e “Gratificação PMAQ” relacionados por gestor.

Responsável	Período de gestão	Vantagens indevidas (R\$)			Total (R\$)
		Gratificação	Gratificação PEVS	Gratificação PAMQ	
Mozaniel de Melo Rodrigues	De 01/01/2009 a 26 de abril de 2009	5.470,00	-	-	5.470,00
Auricelio dos Santos Teixeira	De 27/04/2009 a 31/12/2011	1.089.626,40	-	-	1.089.626,40
Emilson de Borba Cunha	De 01/01/2012 a 31/12/2012	682.625,12	19.500,00	90.015,00	792.140,12
Helio Willamy Miranda da Fonseca	A partir de 01/01/2013	1.977.789,96	-	220.745,00	2.198.534,96
<b>Total Geral</b>					<b>4.085.771,48</b>

Fonte: folha de pagamento (anexo 16, pasta 01)

### 2.3 CARGOS COMISSIONADOS

Conforme folha de pagamento referente a abril de 2015 (anexo 16, pasta 01), a Prefeitura Municipal de Guamaré/RN possuía 421 (quatrocentos e vinte e um) servidores ativos ocupantes de cargo em comissão, o que correspondeu a uma despesa total de R\$ 863.249,86 no mês de referência. Desse total, R\$ 81.341,60 são referentes a 30 (trinta) servidores que também possuem vínculo efetivo com o próprio órgão.

Foi gasto ainda, no mês de abril de 2015, um total de R\$ 17.470,74 referente a exoneração de 09 servidores comissionados. Os valores são referentes ao vencimento básico, 13º salário, e férias e proporcionais.

Segue abaixo tabela com o quantitativo de servidores comissionados em atividade por cargo:

**Tabela XIII**– Quantitativo de servidores comissionados relacionados por cargo

Cargo comissionado	Nº de servidores	Cargo Comissionado	Nº de servidores
Assessor Contábil e Orçamentário	1	Coordenador(A) Pedagógico Escolar	11
Assessor Jurídico da Educação	1	Diretor De Departamento	110
Assessor Técnico	88	Diretor(A) Da Biblioteca Municipal	1
Assessor Técnico Especial	1	Diretor(A) De Escola De Grande Porte	1
Chefe Da Ass. Jurídica De Licitação E Contratos	1	Diretor(A) De Escola De Pequeno Porte	3
Chefe Da Assessoria Jurídica Administrativa	1	Diretor(A) Do Centro De Ensino Rural	1
Chefe Da Assessoria Jurídica Contenciosa	1	Fiscal Da Vigilância Sanitária	1
Chefe Da Assessoria Jurídica De Recursos Humanos	1	Inspetor De Turno Escolar	27

**Diretoria de Despesa com Pessoal**

Chefe Da Assessoria Jurídica Do Patrimônio Público	1	Locutor Oficial	1
Chefe Da Assessoria Jurídica Dos Fundos Especiais	1	Maestro	1
Chefe de Seção	1	Operador Administrativo	4
Comandante Da Guarda Municipal	1	Procurador Geral Adjunto	1
Consultor Geral Adjunto Do Município	1	Procurador Geral do Município	1
Consultor Geral Do Município	1	Secretario Do Comdec	1
Contador Dos Fundos Especiais Dos Municípios	1	Secretario Municipal	17
Contador Geral Do Município	1	Secretario(A) Adjunto	9
Controlador Adjunto	1	Subcomandante Da Guarda Municipal	1
Controlador Geral	1	Subcoordenador De Divisão	13
Coord Pedagógico De Centro Mun De Ensino Rural	3	Subcoordenador De Merenda Escolar	21
Coordenador Da Vigilância Sanitária	1	Subcoordenador De Transporte Escolar	17
Coordenador De Divisão	52	Subcoordenador (A) De Limpeza	8
Coordenador De Escola Rural	6	Tesoureira	1
Coordenador De Transporte E Traslado	1	Vice-Diretor(A) De Escola Grande De Porte	1
Coordenador Do Comdec	1		
<b>Total</b>			<b>421</b>

Fonte: Folha de pagamento abril 2015.

Passa-se a seguir a análise dos pontos irregulares identificados pela Equipe de Auditoria referente a essa categoria de servidores.

### 2.3.1 Número de servidores comissionados acima da previsão legal

A criação de cargo em comissão está condicionada à lei, portanto, no caso da Prefeitura Municipal de Guamaré os cargos comissionados e seus quantitativos devem estar previstos em lei municipal.

Conforme Legislação Municipal, em especial as Leis nº 525/2011, 576/2013, 577/2013, 579/2013, 595/2013, 637/2014 e nº 651/2015, cada secretaria possui um quantitativo definido de cargos em comissão, porém, conforme folha de pagamento de abril de 2015, foram identificadas alguns cargos com quantitativo de servidores acima do previsto e lei.

O cargo de Assessor Técnico Nível I, II, III, e IV, conforme folha de pagamento do mês de abril de 2014, é ocupado por 88 servidores, relacionados na tabela XL (anexo 02), sendo distribuídos da seguinte forma:

**Tabela XIV– Quantitativo de Assessores Técnicos**

Cargo	Remuneração (R\$)	Nº de servidores ativos
Assessor Técnico Nível I	2.000,00	17

## Diretoria de Despesa com Pessoal

Assessor Técnico Nível II	2.500,00	27
Assessor Técnico Nível III	3.000,00	13
Assessor Técnico Nível IV	3.500,00	31
<b>Total</b>		<b>88</b>

Fonte: Folha de pagamento abril 2015

Confrontando a legislação municipal com o quantitativo de servidores ocupantes do cargo de **Assessor Técnico**, foi identificado um total de 42 servidores ativos acima do número de cargos criados por lei. Abaixo segue tabela com as secretarias municipais que apresentaram número excedente de Assessores Técnicos:

**Tabela XV**– Número de Assessores Técnicos excedentes por Secretaria<sup>25</sup>

Secretaria Municipal	Base Legal	Cargo	Nº de cargos criados por lei	Nº de servidores ocupando o cargo	Excedente
Gabinete Civil	Lei nº 525/2011	Assessor Técnico Nível I	0	2	2
		Assessor Técnico Nível IV	2	3	1
Indústria, Com., Serv.	Lei nº 525/2011	Assessor Técnico Nível IV	1	2	1
Assistência Social	Lei nº 525/2011	Assessor Técnico Nível II	3	5	2
Meio Ambiente	Lei nº 525/2011	Assessor Técnico Nível II	0	1	1
		Assessor técnico Nível III	0	2	2
Obras e Serviços Urbanos	Lei nº 525/2011	Assessor Técnico Nível II	0	2	2
		Assessor técnico Nível III	0	2	2
Transporte e Trânsito	Lei nº 525/2011	Assessor Técnico Nível I	1	3	2
		Assessor Técnico Nível II	0	4	4
		Assessor técnico Nível III	0	1	1
Desenvolvimento Rural	Lei nº 525/2011	Assessor Técnico Nível IV	0	2	2
		Assessor Técnico Nível I	0	1	1
		Assessor Técnico Nível IV	0	2	2
Saúde	Lei nº 525/2011	Assessor Técnico Nível II	2	4	2
		Assessor Técnico Nível IV	1	2	1
Finanças	Lei nº 576/2013	Assessor Técnico Nível II	0	1	1
		Assessor técnico Nível III	0	1	1
		Assessor Técnico Nível IV	4	7	3
Administração	Lei nº 577/2013 e 595/2013	Assessor Técnico Nível I	0	4	4
		Assessor Técnico Nível II	2	4	2
		Assessor técnico Nível III	0	3	3
<b>Total de Excedentes</b>					<b>42</b>

Fonte: Folha de pagamento abril 2015 e Legislação Municipal

Desta forma, conforme todo o exposto, a contratação comissionada e a permanência em atividade de 42 Assessores Técnicos acima do previsto em lei se configura uma irregularidade. Devendo o gestor público proceder a exoneração imediata do quadro excedente para adequar o seu quadro funcional à legislação Municipal.

<sup>25</sup> O número de vagas completo por secretaria, assim como o número de assessores técnicos em atividade encontra-se na tabela XLI do anexo 02.

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

### 2.3.2 Cargos comissionados com características de cargos efetivos

Conforme texto Constitucional, a investidura em cargo público se dará **preferencialmente por concurso público de provas ou de provas e títulos** (art. 37, inc. II<sup>26</sup> da Constituição Federal), excepcionando-se tal circunstância para as funções características de **assessoramento, chefia ou direção** (art. 37, inc. V<sup>27</sup> da Constituição Federal). O que importa elucidar é que as funções de confiança e cargos em comissão não devem possuir atribuições meramente técnicas, permanentes ou de rotina administrativa.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.602, firmou expresso entendimento de que cargos com atribuição estritamente técnica e que não haja relação de confiança necessária entre o servidor e seu superior hierárquico, devem ser preenchidos por servidores admitidos após aprovação em concurso público. Destaca-se, inclusive, que no caso que ensejou a declaração de inconstitucionalidade<sup>28</sup>, restou vincado que atividades como a de Auditor de Controle Interno, e Produtor Jornalístico não podem ser legadas a cargos em comissão.

Ademais, da interpretação do citado dispositivo constitucional, bem como da decisão do STF na ADI nº 3.602, percebe-se que é inconstitucional a criação de qualquer cargo em comissão que não possua caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demande relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico.

Importa frisar que a análise das características dos cargos deveria se dar por meio de suas atribuições, e não com base em suas nomenclaturas, podendo, por exemplo, um cargo de “Diretor” possuir atribuições meramente técnicas, o que torna o cargo incompatível com o cargo em comissão.

Desta forma, analisando as leis que criam os cargos comissionados municipais, as atribuições por elas definidas, assim como a folha de pagamento do ente auditado, foram

<sup>26</sup> CF/88, art. 37, Inciso II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei. Ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

<sup>27</sup> CF/88, art. 37, Inciso V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

<sup>28</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 37, II E V. CRIAÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. LEI 15.224/2005 DO ESTADO DE GOIÁS. INCONSTITUCIONALIDADE. É inconstitucional a criação de cargos em comissão que não possuem caráter de assessoramento, chefia ou direção e que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, Produtor Jornalístico, Repórter Fotográfico, Perito Psicológico, Enfermeiro e Motorista de Representação. Ofensa ao artigo 37, II e V da Constituição federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XI, XII, XIII, XVIII, XIX, XX, XXIV e XXV do art. 16-A da lei 15.224/2005 do Estado de Goiás, bem como do Anexo I da mesma lei, na parte em que cria os cargos em comissão mencionados. (ADI 3602. Supremo Tribunal Federal. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Data do Julgamento 14.04.2011)

**Diretoria de Despesa com Pessoal**

identificados a existência de cargos não condizentes com a função comissionada, conforme exposto a seguir.

Na estrutura funcional da Controladoria Geral do município, conforme Lei Municipal nº 525/2011, estão previstos os cargos de Controlador Geral, Controlador Adjunto, Diretor e Coordenador, porém, conforme folha de pagamento de abril de 2015, encontra-se em atividade e lotados no setor o seguinte quadro de servidores: um Controlador Geral, um Controlador Adjunto, um Diretor, e um Assessor Técnico, ou seja, 4 (quatro) servidores no total.

Dessa forma, em um quadro funcional enxuto, como é o caso da Controladoria Municipal, denota-se subsistirem cargos de direção e chefia sem um correlato evidente às circunstâncias de fato, ou seja, causa espécie a quantidade de gerentes em contraponto a quantidade, em tese, de comandados.

Ao analisar as atribuições do cargo de **Diretor de Departamento** lotado na Controladoria, expressas no art. 31<sup>29</sup> da Lei Municipal nº 525/2011, verifica-se que não há atribuições de direção, e sim funções de natureza técnica que se assemelham com a função de “auditor de controle interno”, portanto, este cargo possui natureza de cargo efetivo.

Já na Contadoria Geral do Município, conforme Lei Municipal nº 580/2013, que dispõe sobre a sua institucionalização, estão previstos para o quadro funcional do setor os cargos de “Contador Geral do Município”, “Contador dos Fundos Especiais dos Municípios”, “Assessor Contábil e Orçamentário” e “Operadores administrativos”.

Analisando as atribuições desses cargos previstas nos arts. 7º, 8º, e 9º da Lei Municipal nº 580/2013<sup>30</sup>, foram identificados três cargos que possuem funções permanentes e

<sup>29</sup> Art. 31. Aos Diretores competem nas suas respectivas áreas de atuação: I – Desempenhar suas funções em estrito cumprimento das normas de Controle Interno editadas, inclusive apontando ilegalidades e/ou irregularidades porventura detectadas nos autos relativos à execução da despesa pública, bem como indicando as medidas adequadas a sua correção, sob pena de responsabilidade, sujeitando-os a imputação de débito, multa e/ou punição administrativa na forma estabelecida em Lei; II – Propor a Controladoria Geral a atualização ou adequação das normas de Controle Interno; III – Informar a Controladoria Geral, para as providências necessárias, a ocorrência de atos ilegais, ilegítimos, irregulares ou antieconômicos de que resultem ou não dano ao erário; IV – Apoiar os trabalhos de auditoria interna.

<sup>30</sup> Art. 7º - O Contador dos Fundos Especiais tem as seguintes atribuições e competências: I – Preparar e Orientar de maneira permanente os operadores dos Fundos Especiais Municipais; II Responsabilizar-se pela contabilidade dos Fundos Especiais; III Repassar a contabilidade nos prazos fixados ao Contador Geral do Município; IV Informar os operadores dos Fundos Especiais sobre o plexo orçamentário; V Dar conhecimento aos operadores dos Fundos Especiais sobre as normas da Contabilidade Pública brasileira.

Art. 8º - O Assessor de Orçamento tem as seguintes atribuições e competências: I Prestar informações, esclarecimentos, e orientações ao Contador Geral e ao Contador dos Fundos Especiais do Município; II Acompanhar a contabilidade, os processos e procedimentos adotados se reportando ao Contador Geral do Município; III-Verificar os empenhos, o comprometimento orçamentário, as finanças, as ordens de serviços, a liquidação, o controle de receitas e despesas, os limites de despesas com pessoal, sempre informando ao Contador Geral do Município e ao Secretário Municipal de Finanças; IV – Interpretar e orientar sobre as Resoluções do Tribunal de Contas do Estado. Parágrafo Único: A habilidade para o preenchimento do cargo previsto no caput do Art. 8º será de bacharel em Economia ou Ciências Contábeis ou Administração.

Art. 9º – O operador administrativo tem as seguintes atribuições e competências: I- Responsabilizar-se pela operação do sistema de informática da Contadoria Geral do Município; II - Manter diariamente os dados da contabilidade geral do município de forma atualizado em pronto atendimento; III –

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

administrativas os quais não são condizentes com cargo em comissão, são eles: **Contador dos Fundos Especiais do Municípios**, **Assessor de Orçamento**, e **Operador Administrativo**.

Sobre cargos com esta característica, é entendimento pacífico deste Tribunal de Contas<sup>31</sup> que a contratação de cargos como, por exemplo, o de Contador, por meios que não sejam o concurso público, caracteriza violação ao princípio do concurso público, previsto no art. 37, inciso II da CF/88, dada a natureza permanente dos serviços inerentes ao cargo, portanto, indispensável a realização do certame.

No Gabinete Civil, conforme dispõe a Lei Municipal nº 581/2013, dentre os cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, está previsto o cargo de Locutor Oficial. Em que pese a suscitada lei não dispor sobre as funções do respectivo cargo, é possível depreender de sua nomenclatura que se refere ao profissional designado a falar de forma notória e distinta utilizando instrumentos como o microfone pra veicular a voz em meios de comunicação.

Desta forma, não se identifica funções de natureza de chefia, direção, ou assessoramento no Cargo de **Locutor Oficial**, portanto, não pode ser provido de forma comissionada.

Outro fato funcional que merece análise é a situação da Procuradoria Geral do Município, disciplinada pela Lei Municipal nº 651/2015. Estão previstos 28 cargos no total, sendo de provimento comissionado: um Procurador Geral, um Procurador geral Adjunto, 7 (sete) Chefes das Assessorias Jurídicas, e (quatro) Assessores técnicos Nível 1; e de provimento efetivo: 2 (dois) Procuradores, 8 (oito) assessores Jurídicos, uma Secretária Atendente, um Arquivista, um Agente administrativo, e um motorista.

Conforme folha de pagamento de Abril de 2015, apenas os cargos de provimento comissionado encontravam-se ocupados, sendo 05 chefes de assessorias jurídicas, 01 procurador geral, 01 procurador adjunto, e 02 assessores técnicos.

Destarte, é possível afirmar que o assessoramento jurídico da prefeitura municipal em comento é executada inteiramente sob responsabilidade de cargos comissionados, ou seja, por meio dos 6 (seis) **Chefes das Assessorias Jurídicas** e 02 (dois) **Assessores Técnicos Nível I**. Tal circunstância vai de encontro com as decisões desta Corte de Contas<sup>32</sup>, a qual reiteradas vezes decidiu que assessoramento jurídico possui natureza de cargo efetivo, pois sua função é de caráter permanente do órgão, e que não exige relação de confiança entre o gestor e os

---

Preparar os dados informatizados dos portais oficiais do município; IVReportar-se diretamente ao Contador Geral do Município; VReceber a destinação das atividades e executá-las com a devida pontualidade, cumprindo os prazos designados.

<sup>31</sup> “quanto à contratação de assessor jurídico e contábil, é preciso dizer que tendo esses serviços natureza de atividade administrativa permanente e contínua, é imperioso que haja o correspondente cargo efetivo no quadro de servidores do município, com provimento mediante concurso.” (Voto que fundamentou o Acórdão nº 248/2014-TCE – Proc. 11.141/2007-TC – TCERN, 2ª Câmara – Julgado em 09 de dezembro de 2014 – Rel. Cons. Tarcísio Costa)

<sup>32</sup> “O entendimento corrente desta Câmara especializada é no sentido de que os serviços permanentes do órgão, como do de assessoramento jurídico, devem ser desempenhados por ocupante de cargo público, mediante prévia aprovação em concurso, nos termos do artigo 37, II, da Constituição Federal.” (Ac. 273/2006-TCE – Proc. 1.804/2003-TC – TCERN, 1ª Câmara – DOE 02/06/2006 – Rel. Cons.)

Diretoria de Despesa com Pessoal

ocupantes dos cargos. Sendo assim, é necessário para revestir a função de independência e autonomia necessária para uma boa execução de suas atividades.

Mesmo que os cargos de natureza efetiva previstos na Lei Municipal nº 651/2015 estivessem totalmente ocupados, mais uma vez chama a atenção a quantidade de cargos em comissão frente ao de cargos efetivos, treze e quatorze, respectivamente. Desta forma, encontra-se aproximadamente um chefe para cada subordinado, proporção evidentemente desarrazoada.

Na Secretaria Municipal de educação, conforme Lei Municipal nº 637/2014, também é previsto e o cargo em comissão de **Assessor Jurídico da Educação**, cujo provimento é de livre nomeação e exoneração, porém, o cargo de assessor jurídico, conforme explanado anteriormente, não possui natureza de cargo em comissão, e por isso deve ser provido por servidor efetivo.

Portanto, segue tabela abaixo com a relação dos cargos comissionados da Prefeitura Municipal de Guamaré os quais não possuem natureza comissionada.

**Tabela XVI**– Cargos comissionados sem característica de Chefia, Direção ou Assessoramento.

Cargo	Secretaria	Base normativa	Nº de servidores em atividade	Matrícula dos servidores
Diretor de Departamento	Controladoria Geral do Município	Art. 31 da Lei Municipal nº 525/2011	01	14411
Contador dos Fundos Especiais do Municípios,	Contadoria Geral do Município	Art 7º da Lei Municipal nº 580/2013	01	15264
Assessor de Orçamento	Contadoria Geral do Município	Art. 8º Lei Municipal nº 580/2013	01	15263
Operador Administrativo	Contadoria Geral do Município	Art. 9º Lei Municipal nº 580/2013	04	16821, 21295, 20592, 21195
Locutor Oficial	Gabinete civil	Art. 4º da Lei Municipal nº 581/2013 que alterou o art. 19º da Lei 525/2011	01	15738
Chefes das Assessorias Jurídicas	Procuradoria Geral	Lei nº 651/2015	06	23043, 23045, 23046, 23047, 23042, 23044
Assessore Técnicos Nível I	Procuradoria Geral	Art. 41 da Lei nº 651/2015	02	23201, 23271
Assessor jurídico da educação	Secretaria Municipal de educação	Art. 10 da lei Municipal nº 637/2014	01	21326

Fonte: Folha de pagamento, fichas funcionais, legislação municipal.

Dessa forma, diante do exposto, este Corpo Técnico considera irregular a contratação comissionada dos 17 (dezesete) agentes públicos para ocuparem os cargos relacionadas na tabela acima, pois não possuem características de cargos em comissão, portanto, seu provimento de modo comissionado é irregular.

### 2.3.3 Burla ao princípio do concurso público

A Lei Municipal nº 614/2013 prevê na estrutura funcional da Secretaria Municipal de Saúde do município de Guamaré o cargo de **Fiscal da vigilância sanitária**, conforme inciso XII do art. 1º. Esse cargo é de provimento efetivo, portanto, deve ser provido por agentes aprovados em concurso público, consoante dispõe o art. 3º do suscitado diploma legal.

Ocorre que, conforme folha de pagamento do mês de abril de 2015 e fichas funcionais (anexo 16, pastas 01 e 02, respectivamente), esse cargo é ocupado por dois servidores, sendo um deles provido de forma comissionada. Trata-se do servidor matrícula nº 16751, cujo cargo de origem é “motorista”, porém, ocupa de modo comissionado o cargo de Fiscal da Vigilância Sanitária.

Dessa forma, a ocupação comissionada do cargo de provimento efetivo de Fiscal de Vigilância Sanitária pelo servidor de matrícula nº 16751 constitui uma irregularidade, pois vai de encontro a Lei Municipal nº 614/2013, assim como fere o princípio do concurso público esculpido no art. 37, inciso II da Constituição Federal.

## 2.4 IRREGULARIDADES GERAIS

### 2.4.1 Servidores efetivos acima de 70 anos de idade

A Constituição Federal de 1988<sup>33</sup> prevê a aposentadoria compulsória dos servidores ocupantes de cargos efetivos ao completarem 70 anos de idade.

Durante os trabalhos de auditoria, conforme fichas funcionais dos servidores (anexo 16, pasta 02), e com base no banco de dados de maio de 2015 extraídos do Sistema de Auditoria Informatizada dedicado a Despesa de Pessoal – SIAI-DP, foram identificados 6 (seis) servidores efetivos com idade superior a 70 anos de idade, são eles:

**Tabela XVII– Servidores com idade igual ou superior a 70 anos**

Matrícula	CPF	Cargo	Vinculo	Data de nascimento	Idade
666	284900454-53	Porteiro	Efetivo	12/01/1943	72
930	261163754-72	Técnica de Enfermagem	Efetivo	27/05/1944	71
366	077127584-68	Mecânico	Efetivo	16/02/1942	73
525	032980764-14	Porteiro	Efetivo	12/04/1934	81
3189	130037554-04	Auxiliar de Enfermagem	Efetivo	16/05/1942	73
187	393149104-82	Mecânico Hidráulico	Efetivo	29/06/1944	71

Fonte: fichas funcionais e SIAI-DP.

<sup>33</sup>Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. § 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: I – [...]; II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;

TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

Desta forma, com base no art. 40, parágrafo 1º, inciso II da CF/88, a permanência em atividade de servidores efetivos acima de 70 anos trata-se de uma inconformidade, devendo a Prefeitura Municipal de Guamaré processar as devidas aposentadorias compulsórias para assim sanar a irregularidade em questão.

É necessário pontuar que, o lapso de tempo constatado no órgão em comento, entre a data para aposentadoria compulsória (data que o servidor completa 70 anos de idade) e a permanência em atividade dos servidores apontados neste item do Relatório – chegando a 11 anos no caso do servidor matrícula nº 525 – evidencia a necessidade de um acompanhamento mais meticuloso por parte da Administração Municipal de Guamaré, de forma a evitar que situações semelhantes ocorram novamente.

## 2.4.2 Acúmulo irregular de cargos públicos

Em regra a Constituição Federal veda o acúmulo remunerado de cargos, empregos e funções públicas, sendo as exceções taxativamente previstas no inciso XI do art. 37<sup>34</sup>; no inciso III, do art. 38<sup>35</sup>; e no inciso I, do parágrafo único, do art. 95<sup>36</sup>.

Desta forma, a restrição constitucional denota ser patente que a regra é não acumular cargos, **não sendo possível interpretar-se extensivamente tais restrições**. Dessarte, a REGRA constitucional é de inacumulabilidade. Assim, as exceções às possibilidades de acúmulo é que são previstas expressa e excepcionalmente, portanto, devem ser interpretadas de modo restritivo. *In verbis*:

CF/88, Art. 37-[...] XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: **a) a de dois cargos de professor; b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.**

Importa frisar que, mesmo estando o servidor em inatividade somente se admite a **acumulação de proventos e vencimentos** quando se tratar de **cargos**, empregos ou funções **acumuláveis** na atividade. Dessa forma é vedada a acumulação de dois proventos de inatividade com vencimentos de cargo efetivo, uma vez que a vedação à cumulação de três ou mais **cargos** já existia quando o servidor se encontrava na ativa

<sup>34</sup> CF/88, Art. 37-[...] XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:a) a de dois cargos de professor;b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;XVII - 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;

<sup>35</sup> CF/88, Art. 38 - Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições: [...] III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

<sup>36</sup> CF/88, Art. 95, Parágrafo único. Aos juízes é vedado: I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;

Diretoria de Despesa com Pessoal

Utilizando-se como fonte de informações a Folha de Pagamento (anexo 16, pasta 01) juntamente com o banco de dados do Sistema de Auditoria Informatizada dedicado a Despesa de Pessoal – SIAI-DP<sup>37</sup>, referente a abril de 2015, a Equipe de **Auditoria identificou 136 (cento e trinta e seis) servidores nos quadros funcionais da Prefeitura Municipal de Guimarães que acumulam cargos públicos em desacordo com a normativa constitucional.**

A equipe se deteve a duas situações encontradas: 1) Servidores com mais de 02 vínculos públicos; e 2) Servidores com até 02 vínculos públicos, porém em situações diferentes das exceções permitidas na Constituição Federal.

Quanto à existência de servidores com mais de dois vínculos públicos, foram identificados 39 (trinta e quatro) servidores nessa situação, todos relacionados na **tabela XLIII do anexo 04**. Os respectivos servidores possuem 3, 4, e até 5 vínculos públicos incluído o vínculo com a Prefeitura Municipal de Guimarães.

Sobre a tríplice acumulação de cargos públicos a boa doutrina é contundente em considerá-la afrontosa ao texto constitucional. Maria Sylvia Di Pietro é clara sobre o tema, *ad litteram*: “As exceções somente admitem **dois** cargos, empregos ou funções, inexistindo qualquer hipótese de tríplice acumulação, a não ser que uma das funções não seja remunerada.”<sup>38</sup>

**A tríplice acumulação é hipótese inaceitável, porém, foram identificados casos de servidores com mais de 3 vínculos, como por exemplo, a situação da servidora matrícula nº 648, a qual acumula 5 (cinco) cargos públicos em prefeituras distintas. A suscitada servidora ocupa o cargo de técnico em enfermagem na prefeitura de Guimarães, o cargo de enfermeira nas prefeituras de Ceará Mirim, Ielmo Marinho, e Natal, além do cargo de auxiliar de enfermagem na Prefeitura Municipal de Touros.**

Quanto ao **acúmulo de apenas 02 vínculos públicos, em situações não previstas na Constituição Federal**, foram identificados 97 (noventa e sete) servidores os quais se encontram relacionados na **tabela XLIV do anexo 05**.

Conforme as informações expostas, segue abaixo quadro resumo do quantitativo de acúmulos de cargos irregulares de servidores do quadro funcional da Prefeitura Municipal de Guimarães:

**Tabela XVIII**– Quantitativo de servidores com acúmulo irregular de cargos públicos

<b>Tipo de acúmulo</b>	<b>Nº de servidores identificados</b>
5 vínculos	01
4 vínculos	07
3 vínculos	31
2 vínculos em desacordo com a CF/88	97
<b>Total</b>	<b>136</b>

Fonte: Folha de pagamento e SIAI-DP.

<sup>37</sup>Resolução 30/2012 – TCE/RN - Dispõe sobre a obrigatoriedade do envio da folha de pagamento e cadastro funcional dos servidores ativos, inativos e pensionistas dos jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências.

<sup>38</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 25ª Ed. São Paulo : Atlas, 2012, p. 622.

Desta forma, diante de todo o exposto, este Corpo Técnico registra a necessidade de abertura de Processo Administrativo pela Prefeitura Municipal de Guamaré, para apurar os acúmulos irregulares de cargos públicos dos 136 (cento e trinta e seis) servidores relacionados nas Tabelas XLIII e XLIV (anexos 04 e 05, respectivamente), respectivamente, legando aos servidores o devido contraditório, a ampla defesa, e a possibilidade de escolher qual vínculo deseja permanecer, nos termos do art. 130 da Lei Municipal nº 501/2011, saneando desta forma as inconformidades detectadas.

Por derradeiro, **importa frisar que a abertura dos processos para apuração da situação de acúmulo irregular, exposta neste item do Relatório, não exime a autoridade competente da Prefeitura Municipal de Guamaré de apurar permanentemente outras possíveis situações** de acúmulo irregular de servidores os quais não foram contemplados no presente Relatório de Auditoria.

Importa destacar também, que o simples cotejo dos acúmulos irregulares, assim como a cessação da irregularidade em comento, através da extinção de um ou mais vínculos com os demais órgãos públicos, não impede a apuração do possível dano erário pelo não cumprimento efetivo das jornadas de trabalho enquanto o servidor permaneceu na situação irregular, assim como a aplicação de sanções por este Tribunal de Contas tanto ao servidor que praticou o ato ilegal, quanto ao gestor que não tomou as medidas para evitá-lo.

#### **2.4.3 Inassiduidade habitual ou abandono de cargo dos servidores**

Considerando o quantitativo de servidores da Prefeitura Municipal de Guamaré, a Equipe de Auditoria decidiu inspecionar o controle de frequência dos servidores.

Foram selecionadas previamente - por amostragem - algumas unidades de responsabilidade da Secretaria Municipal de saúde, inclusive a própria sede da secretaria, para a realização de visitas *in loco*. Dentre as unidades visitadas no dia 20 de maio de 2015 encontram-se as seguintes: Sede da Secretaria Municipal de Saúde, Hospital Manoel Lucas de Miranda, Unidade de Pronto atendimento – UPA Baixa do Meio, e algumas unidades básicas de saúde que atendem à estratégia de Saúde da Família.

De modo geral, conforme cópias em anexo (anexo 12), as unidades apresentaram estrutura mínima de controle de frequência de seus servidores, que se dá por meio de Folha ou de frequência, Livro de ocorrência e escalas de plantão dos profissionais, as quais permitem a verificação de quais profissionais encontram-se de plantão na unidade, com suas respectivas jornadas de trabalho.

Dessa forma, a Equipe de Auditoria verificou a confiabilidade dos instrumentos de controle, assim como a presença dos servidores em seus respectivos locais de trabalho nos horários preestabelecidos nas escalas de plantão.

Devidamente registradas nas Declarações em anexo (anexo 12), as situações irregulares identificadas foram verificadas pela Equipe de Auditoria do TCE/RN com o acompanhamento do Sr. Jarbas de Moraes Paiva, Coordenador da atenção Básica de Saúde do

Diretoria de Despesa com Pessoal

Município de Guamaré, matrícula n° 21541, assim como atestadas pela Sra. Andrea dos Santos Souza, Diretora Administrativa da UPA Baixa do Meio, matrícula n° 14202.

Durante as visitas foram identificadas duas situações irregulares, todas duas na Unidade de Pronto atendimento – UPA Baixa do Meio, a primeira se refere ao não preenchimento da folha de frequência pelos servidores, o que dificulta a comprovação da prestação dos serviços durante os meses decorridos.

A situação foi identificada com as servidoras matrículas n° 6082, n° 1105, e n° 317, as quais são servidoras efetivas e ocupam o cargo de Técnico de Enfermagem. Conforme escalas de plantão (anexo 12) o regime de trabalho das respectivas servidoras é de 06 plantões de 24 horas por mês, ou seja, 144 horas mensais.

Contudo a servidora matrícula n° 6082, conforme cópias do registro de ponto (anexo 12), não completou a sua carga horária devida nos meses de 2015, pois não possui registro de que compareceu ao trabalho no mês de janeiro, só compareceu a 1 (um) plantão em fevereiro, a 3 (três) em março, 5 (cinco) em abril, e no mês de maio (até o dia 20), não havia registro de que a servidora tinha cumprido algum plantão, mesmo constando que a servidora deveria ter comparecido nos dias 04, 09, 13, e 19 do referido mês.

Já a servidora matrícula n° 1105, em 2015, conforme cópias do registro de ponto (anexo 12), durante o mês de fevereiro só cumpriu 50 horas, no mês de março só cumpriu 20 horas, no mês de abril, apenas 30, e no mês de maio (até o dia 20), não havia registro de que a servidora tinha cumprido algum plantão, mesmo constando que a servidora deveria ter comparecido nos dias 02, 07, 13, e 18 do referido mês.

A servidora matrícula n° 317, em 2015, conforme cópias do registro de ponto (anexo 12), não havia cumprido jornada de trabalho em março, abril, e maio (até o dia 20), e nos meses de janeiro e fevereiro só cumpriu 17 horas em cada mês.

A segunda situação irregular encontrada na UPA Baixa do meio é mais grave. Trata-se da servidora matrícula n° 045, a qual não há registro de frequência na folha de ponto desde janeiro de 2015. Ou seja, a servidora não registrou sua frequência em janeiro, fevereiro, março, abril, e maio de 2015 (até o dia 20).

Conforme já informado, a visita da Equipe de Auditoria ocorreu no dia 20 de maio de 2015, dia em que a servidora deveria estar laborando, conforme escala de plantão (anexo 11), porém, a servidora não havia comparecido na unidade de saúde para prestar seus serviços, e também não tinha enviado alguma justificativa plausível pela sua ausência.

**Importa frisar que, conforme cópias dos contracheques (anexo 16, Pasta 6), todas as servidoras em comento, durante o período de janeiro a abril de 2015, não possuem registros de descontos referente à faltas em suas remunerações.**

As situações exposta tratam-se de irregularidades, pois se configuram **abandono de cargo e inassiduidade habitual**, nos termos do art. 133<sup>39</sup> e 134<sup>40</sup> da Lei Municipal n°

<sup>39</sup> Art. 133. Configura abandono de cargo a ausência intencional do servidor ao serviço por mais de 30 (trinta) dias consecutivos.

Diretoria de Despesa com Pessoal

501/2011 – Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos de Guamaré. Essas irregularidades são passíveis de demissão conforme art. 129 do mesmo diploma legal.

Os fatos expostos somados à comprovação do acúmulo de cargos dos servidores tornam ainda mais evidentes o não cumprimento das jornadas de trabalho, e o conseqüente dano ao erário público, tendo em vista que a Prefeitura Municipal remunera servidores que não prestam serviços regularmente, potencialmente por estarem cumprindo jornadas de trabalho em outro órgão ou ente. Essa é a situação das servidoras matrículas n° 6082, e n° 045, as quais acumulam cargos em outros órgãos, conforme abordado no item 2.4.2 deste relatório de auditoria.

Nesse passo o trabalho da chefia imediata de cada setor se faz imprescindível para coibir a ausência injustificável dos servidores nos períodos de trabalho. Desta forma, deverá a chefia imediata autuar o servidor de forma célere sempre que identificar condutas altamente danosas para com a administração pública, sob pena de responder solidariamente pelos danos causados.

Conforme cópia do livro de ocorrência da UPA Baixa do Meio, em 17 de maio de 2015, a chefia imediata já havia alertado os servidores sobre a importância de assinar a folha de ponto, porém, a observação, por si só, não se mostrou eficiente, necessitando, desta forma, que a prefeitura adote medidas mais eficazes.

Portanto, sugere-se por oportuno, a adoção de sistema biométrico/informatizado de controle de frequência para todos os servidores da Prefeitura Municipal de Guamaré, pois com isso a Administração amplia a eficiência do seu controle, e inibe a ausência injustificada de servidores no local de trabalho e conseqüente dano ao erário.

Desta forma, conforme todo o exposto, este Corpo Técnico registra a necessidade de abertura de Processo Administrativo pela Prefeitura Municipal de Guamaré, nos termos da Lei Municipal n° 501/2011, para apurar as irregularidades expostas das servidoras matrículas n° 6082, n° 1105, e n° 317, e n° 045, assim como a apuração e cobrança do possível dano ao erário causado pela ausência injustificada das servidoras.

#### **2.4.4 Remuneração acima do teto constitucional**

O art. 37, inciso XI<sup>41</sup>, da Constituição Federal de 1988 estabelece como teto remuneratório dos agentes públicos Municipais o subsídio do Prefeito Municipal. No

---

<sup>40</sup> Art. 134. Entende-se por inassiduidade habitual a falta ao serviço, sem causa justificada, por 30 (trinta) dias, interpoladamente, durante o período de 12(doze) meses.

<sup>41</sup> XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a

Diretoria de Despesa com Pessoal

município de Guamaré a remuneração bruta do Prefeito Municipal é de R\$ 15.000,00, portanto, a Prefeitura não poderia remunerar os agentes públicos com valores acima desse limite.

Conforme folhas de pagamento (anexo 16, pasta 01), foram identificados 12 servidores que recebem acima do limite Constitucional, são eles

**Tabela XIX - Servidores com remuneração bruta acima do teto constitucional**

Matrícula	CPF	Cargo	Remuneração Bruta (R\$)	Data de admissão	Vínculo
22187	028248004-88	Medico Geral	31.500,00	02/01/2015	Contratado
22202	968795804-91	Medico Geral	32.400,00	02/01/2015	Contratado
22208	024517574-18	Medico Geral	24.300,00	02/01/2015	Contratado
22219	075016924-91	Medico Geral	18.900,00	02/01/2015	Contratado
22221	174188443-87	Medico Geral	23.400,00	02/01/2015	Contratado
22224	008586037-99	Medico Geral	18.000,00	02/01/2015	Contratado
22225	369991994-34	Medico Geral	28.800,00	02/01/2015	Contratado
22231	201169857-04	Medico Geral	34.200,00	02/01/2015	Contratado
23081	004692544-91	Medico Geral	24.300,00	02/02/2015	Contratado
23241	034300674-05	Medico Geral	22.500,00	02/03/2015	Contratado
22191	281097249-49	Medico Geral	32.400,00	02/01/2015	Contratado
1095	703892254-87	Medico Geral	32.312,50	02/04/2003	Cargo efetivo

Fonte: folha de pagamento;

Dessa forma, considerado a natureza irregular do pagamento de remuneração em valores acima do teto Constitucional, este Corpo Técnico sugere a adoção do “abate teto” pela Prefeitura Municipal de Guamaré, de forma a descontar os valores acima do teto, ou adequação da jornada de trabalho dos servidores para que as suas remunerações não ultrapassem o teto constitucional.

#### 2.4.5 Pagamento irregular de Aulas Extras

A jornada de trabalho dos profissionais do magistério da educação básica municipal de Guamaré/RN é de 30 (trinta) horas semanais, sendo 25 (vinte e cinco) destinada à sala de aula, e 5 (cinco) para atividades extra sala, assim rege o art. 27<sup>42</sup> da Lei Municipal

---

noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

<sup>42</sup> Art. 27. A jornada de trabalho do profissional do magistério da educação básica pública será de 30 (trinta) horas semanais, sendo 25 (vinte e cinco) horas destinadas para a regência em sala e 05 (cinco) horas para atividades de extra sala de aula, compreendendo o tempo reservado a estudos, planejamentos e avaliação do trabalho didático, reuniões pedagógicas e outros encargos curriculares.

Diretoria de Despesa com Pessoal

nº500/2011. O art. 28<sup>43</sup> do mesmo dispositivo legal permite, em caráter eventual, o cumprimento de jornada **extra** até o limite de mais 30 horas semanais.

Por meio dos calendários acadêmicos dos períodos letivos de 2009 a 2015 (anexo 16, pasta 07) foi possível identificar o período de aulas efetivas, assim como os meses de recesso os quais não há atividades acadêmicas. Conforme tabela a seguir:

**Tabela XX-** Calendário Acadêmico do Município de Guamaré

Ano Letivo	1º Bim	2º Bim	3º Bim	4º Bim	Meses de recesso
<b>2009</b>	12/03 a 14/05	15/05 a 31/07	03/08 a 14/10	15/10 a 28/12	<b>Janeiro e Fevereiro</b>
<b>2010</b>	15/03 a 04/06	07/06/ a 13/08	16/08 a 29/10	01/11 a 31/12	<b>Janeiro e Fevereiro</b>
<b>2011</b>	14/02 a 28/04	02/05 a 15/07	26/07 a 04/10	06/10 a 19/12	<b>Janeiro</b>
<b>2012</b>	13/02/ a 26/04	30/04 a 06/07	17/07 a 02/10	05/10 a 19/12	<b>Janeiro</b>
<b>2013</b>	04/03 a 14/05	16/05 a 25/07	05/08 a 11/10	16/10 a 26/12	<b>Janeiro e fevereiro</b>
<b>2014</b>	17/03 a 30/05	03/06 a 18/08	21/08 a 03/11	05/11/14 a 14/01/2015	<b>Janeiro e Fevereiro</b>
<b>2015</b>	13/04 a 10/06	11/06 a 14/08	17/08 a 20/10	21/10 a 23/12	<b>Fevereiro e Março</b>

Fonte: Calendários Acadêmicos;

Importa frisar que durante o recesso acadêmico não há nem mesmo a jornada regular de trabalho dos professores, pois, conforme art. 35<sup>44</sup> da Lei Municipal nº500/2011, os professores gozam férias nesses períodos.

Conforme folhas de pagamento (anexo 16, pasta 01), durante o período de janeiro de 2009 a abril de 2015, foi pago a alguns professores municipais um valor total de R\$ 3.968.928,78 referente à vantagem denominada “Aulas Extras”, consoante pode ser verificado na tabela abaixo:

**Tabela XXI-** Valores pagos á título de “Aulas Extras” de janeiro de 2009 a abril de 2015

Mês	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Janeiro</b>	8.587,01	463,05	6.337,00	0,00	0,00	2.333,10	64.426,07
<b>Fevereiro</b>	8.587,01	0,00	15.774,63	33.989,23	11.717,59	24.204,80	29.496,45
<b>Março</b>	8.587,01	0,00	28.394,46	70.782,25	70.187,99	56.474,79	33.965,41
<b>Abril</b>	6.204,44	22.885,00	31.916,37	0,00	70.494,55	84.255,99	40.956,04
<b>Mai</b>	9.889,02	24.029,03	38.025,22	84.770,31	93.987,29	82.843,85	-
<b>Junho</b>	13.902,73	17.209,73	37.110,74	93.917,52	90.256,74	83.857,05	-

<sup>43</sup> Art. 28. O Profissional do Magistério Público da Educação Básica poderá em caráter eventual, exercer carga horária suplementar de trabalho nos casos de substituição de vaga transitória na função docente, até o limite de 30h aulas semanais, desde que o professor tenha disponibilidade. Parágrafo Único: A remuneração da carga horária suplementar de trabalho nos casos de substituição de vagas transitórias será na Classe e Nível da substituição.

<sup>44</sup> Art. 35. Aos Profissionais do Magistério Público da Educação Básica em exercício de regência de classe nas unidades escolares serão assegurados 45 (quarenta e cinco) dias de férias anuais, distribuídos nos períodos de recesso, conforme o calendário escolar e/ou peculiaridades da escola, fazendo jus os demais integrantes do magistério a 30 (dias) por ano. Parágrafo Único: Independente de solicitação será pago ao Profissional do Magistério Público da Educação Básica, um adicional correspondente a 1/3 (um terço) da remuneração referente ao período de férias, calculados com base em 30 (trinta) dias.

## Diretoria de Despesa com Pessoal

<b>Julho</b>	15.146,76	29.999,27	34.939,34	111.605,09	59.567,85	80.936,54	-
<b>Agosto</b>	13.153,56	38.360,67	37.165,68	124.723,55	101.092,86	84.249,53	-
<b>Setembro</b>	15.472,57	43.147,05	49.449,34	121.104,11	101.373,49	87.148,13	-
<b>Outubro</b>	16.624,68	45.802,50	51.180,13	125.046,12	103.298,44	101.588,57	-
<b>Novembro</b>	15.277,05	49.071,19	55.603,57	131.531,80	112.520,55	116.172,17	-
<b>Dezembro</b>	18.591,55	47.139,17	48.767,58	140.800,57	119.407,09	121.051,19	-
<b>Total</b>	<b>150.023,39</b>	<b>318.106,66</b>	<b>434.664,06</b>	<b>1.038.270,55</b>	<b>933.904,44</b>	<b>925.115,71</b>	<b>168.843,97</b>

Fonte: folha de pagamento;

Como pode ser observado, os respectivos pagamentos ocorreram durante meses do ano em que as escolas encontravam-se em período de recesso, o que evidenciou o pagamento indiscriminado de jornada de trabalho extra, caracterizando um grave dano ao erário em potencial.

Diante disso, com base nos calendários acadêmicos (anexo 16, pasta 07) e a folha pagamento dos referidos anos (anexo 16, pasta 01), foi possível identificar o pagamento de “aulas extras” à professores durante o período de recesso escolar, conforme tabela abaixo:

**Tabela XXII**– Calendário Acadêmico do Município de Guamaré

<b>Mês de recesso</b>	<b>Quantidade de servidores</b>	<b>Valor de Aulas extras pagas (R\$)</b>
Janeiro de 2009	12	8.587,01
Fevereiro de 2009	12	8.587,01
Janeiro de 2010	1	463,05
Janeiro de 2011	8	6.337,00
Fevereiro de 2013	22	11.717,59
Janeiro de 2014	3	2333,1
Fevereiro de 2014	26	24.204,80
Fevereiro de 2015	28	29.496,45
Março de 2015	29	33.965,41
<b>Total</b>	<b>141</b>	<b>125.691,42</b>

Folha: Folha de pagamento;

Dessa forma, um montante total de R\$ 125.691,42, referente a aulas extras, foi pago a 141 servidores durante os meses de recesso entre os anos de 2009 a 2015. Os valores pagos individualmente por servidor nos respectivos períodos encontram-se detalhados na planilha XLV do anexo 06.

Portanto, o pagamento de “aulas extras” no período de recesso escolar expõe o pagamento indiscriminados do referido provento sem a devida contraprestação de jornadas de trabalho excepcionais, o que caracteriza uma irregularidade e consequente dano ao erário público municipal.

Diante de todo o exposto, deve o Sr. Mozaniel de melo Rodrigues responder pelo pagamento irregular de R\$ 17.174,02 durante os meses de janeiro e fevereiro de 2009; o Sr.

Diretoria de Despesa com Pessoal

Auricélio do Santos Teixeira responder pelo pagamento irregular de R\$ 6.800,05 durante os meses de janeiro de 2010 e janeiro de 2011; e o Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca responder pelo pagamento irregular de R\$ 101.717,35 durante os meses de fevereiro de 2013, janeiro e fevereiro de 2014, e fevereiro e março de 2015.

#### 2.4.6 Ausência de controle no pagamento de Horas Extras

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 7º, XVI, dispõe que a remuneração do serviço extraordinário deve ser superior em, no mínimo, cinquenta por cento à remuneração normal.

A Lei Municipal nº 126/1998, Regime Jurídico Único revogado posteriormente pela Lei nº 501/2011, não previa a remuneração por serviços extraordinários, sendo as jornadas de trabalho fixadas em 8(oito) horas diária e 40(quarenta) semanais, nos seguintes termos:

*Art. 232 – A jornada de trabalho será determinada pelo Chefe do Executivo, através de ato administrativo.*

*§ 1º - (...)*

*§ 2º A duração de trabalho normal não excederá a 8 (oito) horas diária e 40 (quarenta) semanais).*

Já a Lei Municipal nº 501/2011 – Atual Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município de Guamaré/RN, em seus artigos 72 e 73, estabelece que a hora extra dos servidores seja remunerada com acréscimo de 50% do valor da hora normal de trabalho, devendo ser respeitado o limite máximo de 02 horas extras por jornada, *in verbis*:

*Art. 72. O serviço extraordinário é remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) da hora normal de trabalho.*

*Art. 73. Somente é permitido serviço extraordinário para atender a situações temporárias, respeitando o limite máximo de 02 (duas) horas por jornada.*

Conforme é possível extrair da norma, as jornadas extras de trabalho devem ser prestadas extraordinariamente, não se admitindo a sua utilização indiscriminada. Porém, analisando a folha de pagamento de março de 2009 a abril de 2015 (anexo 16, pasta 01), verificou-se o dispêndio total de R\$ 30.723.246,12 com horas extras, conforme tabela a seguir:

**Tabela XXIII**– Valores totais pagos a título de horas extras no período de janeiro de 2009 a abril de 2015

Ano	Nº de servidores que receberam horas extras	Valor
2009	7.496	1.420.046,29
2010	14.150	3.097.313,90
2011	16.240	4.201.956,42
2012	18.486	5.822.827,28

## Diretoria de Despesa com Pessoal

2013	17.957	5.795.147,34
2014	21.328	7.739.875,21
2015*	6.691	2.646.079,68
<b>Total</b>	<b>102.348</b>	<b>30.723.246,12</b>

\*de janeiro a abril de 2015.

Folha: Folha de pagamento;

Como se pode verificar, durante todo o decorrer do período exposto na tabela XXIII, houve um crescimento significativo ano após ano no volume pago a título de horas extras, o que pode ser observado também durante os meses do ano de 2015, **o qual contou-se que aproximadamente 60% dos servidores ativos recebem horas extras mês a mês**, conforme tabela a seguir.

**Tabela XXIV**– Pagamento de horas extras durante o ano de 2015

2015	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril
Nº de servidores ativos	1.874	3.027	3.074	3.236
Nº de servidores que receberam hora extra	828	1.918	1.998	1.947
Valor (R\$)	232.363,95	790.547,10	826.514,18	796.654,45

Folha: Folha de pagamento.

**Os valores pagos a título de horas extras somados ao fato da Prefeitura Municipal de Guamaré possuir um quantitativo elevado de servidores em comparação com outros órgãos de mesma natureza, conforme abordado no item 2.1 do presente Relatório de Auditoria, indica o pagamento indiscriminado de horas extras sem que haja a real necessidade pelos serviços, o que se configura uma irregularidade.**

Outro fator que transparece a inconformidade em comento é a remuneração de horas extras de servidores que ocupam cargos os quais possuem um número elevado de servidores, tais como: “Auxiliares de Serviços Diversos”, “Auxiliares de Serviços Gerais”, e “Porteiros”, restando patente a ausência de justificativa para prestação de trabalho extraordinário

Este Corpo Técnico não identificou explicação razoável, por exemplo, para uma despesa de R\$ 547.554,65, entre janeiro e abril de 2015, com pagamento de horas extras a servidores que ocupam o cargo de Auxiliar de Serviços Gerais, pois, conforme folha de pagamento de abril de 2015, existem 622 agentes públicos ativos que exercem a respectiva função.

**Outra situação que torna a inconformidade ainda mais evidente é o pagamento mês a mês da mesma quantidade de horas extras, tornando a sua remuneração em uma espécie de vantagem permanente, o que evidencia o caráter de complementação salarial, ou seja, o pagamento de horas extras tornou-se ordinário, complementando o salário do servidor mesmo que não haja a real necessidade pelos serviços extraordinários, conforme exemplos destacados na tabela abaixo:**

**Tabela XXV**– Pagamento de horas extras a alguns servidores durante o ano de 2014

## Diretoria de Despesa com Pessoal

Matrícula do servidor	Quantidade de Horas extras por mês durante o ano de 2014 <sup>45</sup>											
	2014											
	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
<b>20386</b>	72	72	72	72	72	72	72	72	72	72	72	72
<b>915</b>	30	30	30	Férias	30	30	30	30	30	30	Férias	30
<b>3287</b>	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54	54
<b>19888</b>	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
<b>19506</b>	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20

Folha: Folha de pagamento e Contracheques (anexo 16, pasta 01 e 06)

Outro ponto a ser destacado é o pagamento de horas extras em quantidade acima do permitido em lei. O art. 73 da Lei Municipal nº 501/2011 estabelece o limite máximo de 2 horas extras por jornada do servidor, desta forma, em um mês normal em que o máximo de dias úteis é de 23 dias, o máximo de horas extras que o servidor poderia trabalhar - caso trabalhasse todos os dias úteis - seria de 46 horas extras.

**Porém, foram identificados servidores que auferiram valores referentes a 104 horas extras por mês, ou seja, os servidores trabalharam - em tese - mais de 4 horas extras por dia útil de trabalho.**

Conforme dados extraídos dos contracheques (anexo 16, pasta 06), a situação exposta se mostrou corriqueira, pois são diversos os servidores que recebem remuneração pela execução de mais de 100 horas extras por mês. Somente no mês de abril de 2015, por exemplo, são diversos os exemplos, conforme servidores apontados na tabela a seguir:

**Tabela XXVI**– Quantidade de horas extras pagas a alguns servidores durante o mês de abril de 2015

Matrícula	Cargo	nº de horas extras	Remuneração pelas Horas extras (R\$)
<b>22138</b>	Recepcionista	104	1.028,77
<b>23096</b>	Porteiro	104	979,44
<b>906</b>	Técnico em Laboratório	104	1.355,36
<b>21932</b>	Auxiliar de Serviços Gerais	102	827,4
<b>2768</b>	Guarda Civil Municipal	104	1.347,70
<b>22143</b>	Agente Administrativo	104	847,1
<b>22994</b>	Motorista	104	1.080,29
<b>21336</b>	Agente Administrativo	104	1.016,32
<b>21750</b>	Jardineiro	104	1.028,77
<b>21622</b>	A.S.D.	104	1.028,77

Folha: Folha de pagamento e Contracheques.

Importa frisar que essa situação se repete mês a mês durante todo o período analisado, qual seja, de janeiro de 2009 a abril de 2015.

<sup>45</sup>Soma de horas extras 50% e 100%;

Desta forma, diante de todo o exposto, considerando as concretas evidências de irregularidades no pagamento de horas extras, o que caracteriza um desvirtuamento e banalização em seu pagamento pela Prefeitura Municipal de Guamaré, gerando dano ao erário em algumas situações, conforme será abordado no item 2.4.7 deste Relatório de Auditoria, este Corpo Técnico sugere a adoção de controle e gerenciamento mais eficiente das jornadas de trabalho, de forma a evitar o pagamento de horas extras sem a real necessidade, tornando mais rígido a sua execução e conseqüentemente o seu pagamento, devolvendo-a a seu caráter de extraordinariedade, conforme disposto em lei.

#### 2.4.7 Pagamento irregular de Horas Extras

Além de todos os indícios de irregularidades expostos no item anterior (item 2.4.6), ainda foi identificado o pagamento de horas extras em valor dobrado, ou seja, com acréscimo de 100% ao valor da hora normal de trabalho.

Esses pagamentos não encontram guarida na Lei Municipal nº 126/1998, assim como vão de encontro à Lei Municipal nº 501/2011 (Regime Jurídico Único do Município de Guamaré), especificamente em seu art. 72, a qual fixa a remuneração de jornada extra de trabalho ao valor da hora normal de trabalho acrescida de 50%, conforme já explicitado neste item do relatório.

Desta forma, **referente aos servidores públicos regidos pelo Regime Jurídico Único Municipal, a remuneração de horas extras com acréscimo de 100% ao valor da hora normal não encontra respaldo legal**<sup>46</sup> e, dessa forma, trata-se de uma irregularidade que gerou conseqüente dano ao erário.

Na tabela abaixo segue os valores pagos a título de hora extra com acréscimo de 100% ao valor da hora normal de trabalho **aos servidores efetivos**, os valores que deveriam ser pagos de acordo com a legislação municipal, assim como o valor total pago a mais do que o previsto em lei:

---

<sup>46</sup>Vistos. Trata-se de agravo contra a decisão que não admitiu recurso extraordinário interposto contra acórdão da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, assim do: "AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. TRABALHO EM REGIME DE 12 X 36. TRABALHO EXTRAORDINÁRIO. CONSTATAÇÃO. ADICIONAL DE 50%. SUPRESSÃO DE HORÁRIO DE ALIMENTAÇÃO. PROVA. INEXISTÊNCIA. SENTENÇA CONFIRMADA. Estando o servidor do DMAE subordinado às regras jurídicas estabelecidas no Estatuto do Servidor Público, descabe pretender o recebimento de parcelas previstas apenas na Consolidação das Leis do trabalho. Ainda que considerada a jornada excepcional de trabalho (12x36), prestado o serviço além das 40 (quarenta) horas semanais, limitação legalmente estabelecida pelo Município (LC 040/92) e ausente a prova da contraprestação pecuniária correspondente, é devido o pagamento do crédito pleiteado, no percentual de 50% (cinquenta por cento). **Não constanding da Legislação Municipal de Uberlândia o recebimento em dobro das horas extras trabalhadas em domingos e feriados, não cabe ao autor o recebimento de tal parcela, sob pena de se ferir o princípio a legalidade.**(...) (STF - ARE: 748165 MG , Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 24/09/2013, Data de Publicação: DJe-192 DIVULG 30/09/2013 PUBLIC 01/10/2013, grifo nosso)

Diretoria de Despesa com Pessoal

**Tabela XXVII**– Quantidade de horas extras pagas acima do estabelecido na legislação municipal aos servidores efetivos

Período	Nº de servidores que receberam	Soma dos valores pagos (R\$)	Soma dos valores conforme previsão legal <sup>47</sup> (R\$)	Total pago a mais no período (R\$)
2009	1.645	294.190,64	220.642,98	73.547,66
2010	1.868	364.320,05	273.240,04	91.080,01
2011	2.213	538.811,29	404.108,47	134.702,82
2012	2.328	626.971,47	470.228,60	156.742,87
2013	2.223	591.260,55	443.445,41	147.815,14
2014	2.318	672.241,58	504.181,18	168.060,39
2015*	849	269.317,69	201.988,26	67.329,42
<b>Totais</b>	<b>13.444</b>	<b>3.357.113,27</b>	<b>2.517.834,94</b>	<b>839.278,31</b>

\*De janeiro a abril de 2015;

Fonte: Folha de pagamento (anexo 16, pasta 01)

Os valores detalhados pagos irregularmente mês a mês aos servidores efetivos encontram-se nas tabelas do anexo 07. Já os valores pagos individualmente a cada servidor no período analisado encontram-se no arquivo 05, Pasta 04, do anexo 16.

Referente aos servidores contratados temporariamente, cujas relações de trabalho com o ente público são regidas pelo Contrato de Trabalho respeitando as previsões do Estatuto do Servidor Público Municipal, conforme Art. 2º da Lei Municipal nº 561/2012<sup>48</sup>, também não há respaldo legal para a remuneração diferenciada de horas extras.

Na tabela abaixo segue os valores pagos a título de hora extra com acréscimo de 100% ao valor da hora normal de trabalho **aos servidores temporários**, os valores que deveriam ser pagos de acordo com a legislação municipal, assim como o valor total pago a mais do que o previsto em lei:

**Tabela XXVIII**– Quantidade de horas extras pagas acima do estabelecido na legislação municipal aos servidores temporários

Período	Nº de servidores que receberam	Soma dos valores pagos (R\$)	Soma dos valores conforme previsão legal <sup>49</sup> (R\$)	Total pago a mais no período (R\$)
2009	2.102	345.131,75	258.848,81	86.282,94
2010	4.481	942.748,41	707.061,30	235.687,10
2011	4.872	1.112.662,20	834.496,65	278.165,55
2012	5.933	1.478.644,72	1.108.983,54	369.661,18
2013	6.380	1.478.751,43	1.109.063,57	369.687,85
2014	7.200	1.859.205,05	1.394.403,78	464.801,26
2015*	2.086	562.271,93	421.703,94	140.567,98
<b>Totais</b>	<b>33.054</b>	<b>7.779.415,49</b>	<b>5.834.561,59</b>	<b>1.944.853,86</b>

\*De janeiro a abril de 2015;

Fonte: Folha de pagamento xlsx (anexo 16, pasta 01)

<sup>47</sup> Serviço extraordinário remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) da hora normal de trabalho.

<sup>48</sup> Art. 2º Os servidores públicos serão vinculados à administração pública pelo regime do Estatuto do Servidor Público Municipal.

<sup>49</sup> Serviço extraordinário remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) da hora normal de trabalho.

Diretoria de Despesa com Pessoal

Os valores detalhados pagos irregularmente mês a mês aos servidores temporários encontram-se nas planilhas do anexo 08. Já os valores pagos individualmente a cada servidor no período analisado encontram-se no arquivo 06, Pasta 04, do anexo 16.

Dessa forma, as horas extras remuneradas com acréscimo de 100% ao valor da hora normal de trabalho aos servidores efetivos e aos servidores temporários configuram-se uma irregularidade que gera conseqüente dano ao erário, visto que, consoante disposição expressa da Lei Municipal nº 501/2011, os servidores deveriam receber um valor apenas 50% maior que a hora normal de referência.

**Nesse passo, o dano ao erário constitui o valor pago a mais do que o devido, o que resultou em um dano total de R\$ 2.784.132,19, sendo R\$ 839.278,31 pagos irregularmente aos servidores efetivos e R\$ 1.944.853,88 pagos irregularmente aos servidores temporários.**

Considerando que o valor total irregular pago ocorreu durante períodos de gestões distintas, segue abaixo planilha detalhada com os valores pagos irregularmente por cada gestor responsável no período:

**Tabela XXIX**– Quantidade de horas extras pagas acima do estabelecido na legislação municipal por período e respectivo gestor responsável

Prefeito Municipal	Período	Total pago irregularmente aos Efetivos (R\$)	Total pago irregularmente aos Temporários (R\$)	Total pago irregularmente (R\$)
Mozaniel de Melo Rodrigues	Janeiro a abril de 2009	24.457,50	4.776,34	<b>29.233,84</b>
Auricelio dos Santos Teixeira	Maio de 2009 a dezembro de 2011	274872,99	595.359,27	<b>870232,26</b>
Emilson de Borba Cunha	Janeiro a dezembro de 2012	156.742,87	369.661,18	<b>526.404,05</b>
Helio Willamy Miranda da Fonseca	Janeiro de 2013 a abril de 2015	383.204,95	975.057,09	<b>1.358.262,04</b>
<b>Totais</b>	<b>Janeiro de 2009 a abril de 2015</b>	<b>839.278,31</b>	<b>1.944.853,88</b>	<b>2.784.132,19</b>

Fonte: Folha de pagamento;

#### 2.4.8 Cessão irregular de servidores

No tocante a cessão de agentes públicos para outros órgãos da Administração Pública, **segundo informações (anexo 15) fornecidas pela Prefeitura de Guamaré**, os seguintes agentes públicos encontravam-se cedidos pelo Poder Executivo Municipal a outros órgãos:

**Tabela XXX**– Servidores cedidos pela Prefeitura de Guararé

SERVIDOR CEDIDO	ÓRGÃO CESSIONÁRIO	ÔNUS DA REMUNERAÇÃO
Aldeiza da Silva Bezerra Carvalho	Comarca de Macau (TJ/RN)	Cedente
Fabiene Nascimento de Andrade	Comarca de Macau (TJ/RN)	Cedente
Francisco Sergio da Silva Leonez	Comarca de Macau (TJ/RN)	Cedente
Kezia Suelly de Aquino	Comarca de Macau (TJ/RN)	Cedente
Marcos de Oliveira Silva	Comarca de Macau (TJ/RN)	Cedente
Marta Silva do Nascimento Bezerra	Comarca de Macau (TJ/RN)	Cedente
Rosa Maria dos Santos Melo	Comarca de Macau (TJ/RN)	Cedente
Shirley Siqueira Dantas	Comarca de Macau (TJ/RN)	Cedente
Suerda Matias Rodrigues	Comarca de Macau (TJ/RN)	Cedente
Suzana da Silva Leonez	Comarca de Macau (TJ/RN)	Cedente
Wellica Helena Tavares das Chagas	Comarca de Macau (TJ/RN)	Cedente
Francisca Maria da Silva	Câmara Municipal de Guararé	Cedente
Marcelle Almeida de Medeiros	Justiça Federal	Cessionário

Fonte: Ofício 029/2015/DRH.

A relação acima indica que dos 12 servidores cedidos pela Prefeitura, apenas 01 possui a remuneração paga pelo órgão cessionário; os outros 11 servidores ficam a cargo do erário de Guararé.

**Não obstante as informações prestadas pela Prefeitura, ao analisar a folha de pagamento (anexo 16 – pasta 04 arquivos 7, 8 e 9) foi verificado um número maior de pessoas cedidas além destas informadas pela Prefeitura de Guararé. Diante dessa situação, a Equipe de Auditoria se balizará na informação advinda da folha de pagamento e desconsiderará os dados disponibilizados diretamente pela Prefeitura, já que se constatou a insuficiência das informações por ela apresentadas diante dos fatos.**

Pois bem, ao auditar as folhas de pagamento do ente em epígrafe, observou-se a ocorrência de cessões que confrontam a Lei Municipal nº 501/2011<sup>50</sup> (Regime Jurídico Único), a qual expressamente disciplina que o **ônus da remuneração do servidor cedido ficará sob a responsabilidade do órgão cessionário**. Nesse sentido, verifica-se que de 2011 em diante a **Prefeitura de Guararé cede seus servidores e assume a respectiva remuneração**, ou seja, o município de Guararé concede a outrem a sua força de trabalho e ainda suporta o prejuízo pecuniário.

Em razão da Lei Municipal nº 501/2011 ter sido publicada em 25/02/2011, produzindo seus efeitos a partir desta data, e que apenas com a publicação da Lei Municipal nº 621/2013<sup>51</sup> (20/12/2013) a norma permitiu que o ônus pudesse ser suportado pelo órgão

<sup>50</sup> Lei Municipal nº 501/2011, art. 95. O servidor pode ser cedido para exercício em unidade administrativa de outro Poder ou órgão equivalente do Município, da União, do Estado ou de Outro Estado ou Município, do Distrito Federal ou de Território Federal, ou de entidade da administração indireta, com ônus para a entidade ou órgão cessionário.

<sup>51</sup> Lei Municipal nº 621/2013 - Dispõe sobre a cessão de servidores públicos efetivos para outros entes e dá outras providências.

Diretoria de Despesa com Pessoal

cedente<sup>52</sup>, **a Equipe de Auditoria delimitou o interstício apresentado, 25/02/2011 a 20/12/2013, como o período a ser verificado.** Desse modo, passa-se a tratar dos achados de auditoria.

No ano de 2011 foram verificados **28 agentes públicos cedidos com ônus para a Prefeitura de Guimarães para o Judiciário**, mais especificamente para o Fórum da Comarca de Macau da Justiça Estadual (27) e para o Tribunal Regional Federal também de Macau (1). O total pago em desacordo com o art. 95 da Lei 501/2011 pela Prefeitura de Guimarães foi de montante de **R\$ 203.638,35**. Segue abaixo tabela resumo:

**Tabela XXXI**– Valores pagos indevidamente aos cedidos em 2011<sup>53</sup>

CPF do Servidor Cedido	Cargo	Vínculo	Departamento	Valor Anual (R\$)
877037344-20	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	2.221,46
012350994-74	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	6.979,65
062530204-47	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	6.772,30
011568674-60	ASG	Efetivo	TRE - 30º Zona - Macau	7.201,46
060643304-06	Agente Administrativo	Contratado	TJ – Comarca de Macau	827,42
014196554-18	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	7.481,50
057150974-60	Agente Administrativo	Contratado	TJ – Comarca de Macau	7.524,53
053766764-47	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	7.481,50
054116634-40	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	7.481,50
047393184-23	Assistente Administrativo	Contratado	TJ – Comarca de Macau	8.091,53
009826554-79	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	7.556,93
038712034-32	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	7.481,50
038712034-32	Porteiro P/B-I	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	10.802,94
051197994-00	A. S. D. P/B-I	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	6.038,40
852421524-00	Agente Administrativo	Contratado	TJ – Comarca de Macau	7.359,80
011531734-17	ASG	Contratado	TJ – Comarca de Macau	6.772,30
737412214-49	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	6.483,16
034048964-24	Porteiro P/B-I	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	6.414,78
021842584-82	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	6.451,60
053644634-27	ASG	Contratado	TJ – Comarca de Macau	7.481,50
307872204-00	ASG	Contratado	TJ – Comarca de Macau	9.767,57
904302204-72	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	8.601,09
807512534-72	Recepcionista P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	9.292,18
042127334-80	Agente Administrativo	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	7.250,15

<sup>52</sup> Lei Municipal nº 621/2013 - Art. 1º - Autoriza-se o Executivo Municipal ceder servidor público efetivo, quando solicitado por Agente Político de outro ente, ou titular de órgão, com ônus para o Município cedente, em face de relevante interesse público e que venha exercer função que possibilite novos conhecimentos científicos, técnicos, de aperfeiçoamento profissional e fortalecimento para a administração pública municipal.

<sup>53</sup> Planilha completa com nome de servidor no anexo 09 tabela LX.

## Diretoria de Despesa com Pessoal

054668044-52	ASG	Contratado	TJ – Comarca de Macau	9.283,04
045031854-03	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	7.021,68
012106114-06	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	10.371,36
046249944-85	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	7.145,52
<b>TOTAL</b>				<b>203.638,35</b>

Fonte: folha de pagamento de 2011 – mar. a dez. (anexo 16 – pasta 04 arquivos 7).

Já no **ano de 2012**, o valor foi pago indevidamente a **25 agentes públicos cedidos a outros órgãos** no total de **R\$ 258.178,89**, conforme tabela abaixo:

**Tabela XXXII**– Valores pagos indevidamente aos cedidos em 2012<sup>54</sup>

CPF do Servidor Cedido	Cargo	Vínculo	Departamento	Valor Anual (R\$)
012350994-74	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	8.629,69
062530204-47	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	8.155,96
011568674-60	ASG	Efetivo	TRE - 30º Zona - Macau	12.272,81
014196554-18	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	11.996,66
053766764-47	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	10.760,25
054116634-40	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	9.148,84
047393184-23	Assistente Administrativo	Contratado	TJ – Comarca de Macau	14.453,73
009826554-79	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	9.573,91
812112014-49	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	9.148,84
038712034-32	Porteiro P/B-I	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	14.124,72
051197994-00	A. S. D. P/B-I	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	7.326,00
447384634-20	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	10.609,75
011531734-17	ASG	Contratado	TJ – Comarca de Macau	8.155,96
737412214-49	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	8.182,67
034048964-24	Porteiro P/B-I	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	7.051,75
021842584-82	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	8.140,66
053644634-27	ASG	Contratado	TJ – Comarca de Macau	9.148,84
307872204-00	ASG	Contratado	TJ – Comarca de Macau	13.512,36
904302204-72	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	10.181,57
807512534-72	Recepcionista P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	11.385,71
042127334-80	Agente Administrativo	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	10.845,83
054668044-52	ASG	Contratado	TJ – Comarca de Macau	11.186,16
045031854-03	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	8.409,69
012106114-06	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	17.146,84
046249944-85	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	8.629,69
<b>TOTAL</b>				<b>258.178,89</b>

Fonte: folha de pagamento de 2012 – jan. a dez. (anexo 16 – pasta 04 arquivos 8).

No **ano de 2013**, o número de **26 agentes públicos cedidos para outros órgãos** permaneceu e o valor pago indevidamente foi de **R\$ 223.441,72**, segue tabela abaixo:

<sup>54</sup> Planilha completa com nome de servidor no anexo 09 tabela LXI.

**Tabela XXXIII**– Valores pagos indevidamente ao cedidos em 2013<sup>55</sup>

CPF do Servidor Cedido	Cargo	Vínculo	Departamento	Valor Anual (R\$)
012350994-74	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	11.101,32
062530204-47	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	4.777,65
011568674-60	ASG	Efetivo	TRE - 30º Zona - Macau	16.354,63
014196554-18	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	6.591,63
053766764-47	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	4.430,27
054116634-40	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	4.430,27
047393184-23	Assistente Administrativo	Contratado	TJ – Comarca de Macau	5.634,44
009826554-79	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	11.599,62
812112014-49	A. S. D. P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	4.442,27
328494194-00	Professor(a) Especialista	Efetivo	Câmara Municipal de Guamaré	33.196,77
038712034-32	Porteiro P/B-I	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	3.255,55
051197994-00	A. S. D. P/B-I	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	8.764,20
011531734-17	ASG	Contratado	TJ – Comarca de Macau	4.430,27
737412214-49	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	9.471,60
034048964-24	Porteiro P/B-I	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	10.072,80
021842584-82	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	11.601,19
053644634-27	ASG	Contratado	TJ – Comarca de Macau	4.430,27
014332854-95	Agente Administrativo	Contratado	TJ – Comarca de Macau	3.050,00
307872204-00	ASG	Contratado	TJ – Comarca de Macau	5.679,73
904302204-72	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	10.648,48
807512534-72	Recepcionista P/B-I	Contratado	TJ – Comarca de Macau	4.974,27
042127334-80	Agente Administrativo	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	14.738,07
054668044-52	ASG	Contratado	TJ – Comarca de Macau	5.889,11
045031854-03	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	10.888,92
012106114-06	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	1.728,47
046249944-85	ASG	Efetivo	TJ – Comarca de Macau	11.259,92
<b>TOTAL</b>				<b>223.441,72</b>

Fonte: folha de pagamento de 2013 - jan. a dez. (anexo 16 – pasta 04 arquivos 9).

Diante do apresentado nas tabelas acima, **é possível perceber que, além de servidores efetivos, há a presença de agentes públicos sob o regime de contrato temporário.** Isto significa que há cessões na Prefeitura de Guamaré de agentes públicos, teoricamente, contratados para atender excepcional interesse público. Devido a isso, depreende-se que há um desvirtuamento na forma de contratação do art. 37, IX que, manifestamente, deveria atender apenas a demandas urgentes e excepcionais.

Sintetizando todo o exposto acima, a Equipe de Auditoria detectou na folha de pagamento da Prefeitura de Guamaré o pagamento de remuneração a agentes públicos que estavam cedidos a outros Órgãos da Administração Pública, ônus este que deveria ser do Órgão que recebe o agente, ou seja, do cessionário e não do cedente. No período auditado

<sup>55</sup> Planilha completa com nome de servidor no anexo 09 tabela LXII.

Diretoria de Despesa com Pessoal

(março de 2011 a dezembro de 2013) constatou-se o pagamento irregular no valor total de R\$ 652.062,19.

**Tabela XXXIV**– Quadro Resumo do Período

ANO	VALOR
2011	R\$ 203.638,35
2012	R\$ 258.178,89
2013	R\$ 223.441,72
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 685.258,96</b>

Fonte: folha de pagamento de março de 2011 a dezembro de 2013.

Portanto, tendo em conta a disposição expressa da legislação municipal no sentido de transferir o ônus da remuneração do agente público cedido ao órgão cessionário no período supramencionado, o valor total de R\$ 685.258,96 pago irregularmente aos servidores pela Prefeitura de Guimarães configuram-se dano ao erário municipal, devendo os gestores municipais à época responderem frente aos valores pagos irregularmente em seus respectivos períodos de gestão, conforme tabela abaixo:

**Tabela XXXV**– Relação dos Gestores responsáveis pelos valores pagos indevidamente a servidores cedidos.

Responsável	Período de Gestão	Período auditado	Valor pago irregularmente (R\$)
Auricelio dos Santos Teixeira	De 27/04/2009 a 31/12/2011	De 25/02/2011 a 31/12/2011	<b>R\$ 203.638,35</b>
Emilson de Borba Cunha	De 01/01/2012 a 31/12/2012	De 01/01/2012 a 31/12/2012	<b>R\$ 258.178,89</b>
Helio Willamy Miranda da Fonseca	A partir de 01/01/2013	De 01/01/2013 a 20/12/2013	<b>R\$ 223.441,72</b>

Fonte: folha de pagamento;

### 3 CONCLUSÃO

#### 3.1 DOS RESPONSÁVEIS

Tendo em vista que a equipe de auditoria apurou situações relacionadas à Despesa com Pessoal, e se deparou com situações referentes ao período de 2009 a Abril de 2015, e que algumas irregularidades englobam períodos de gestões distintas, segue abaixo os dados dos gestores responsáveis e seus respectivos períodos de gestão:

**Tabela XXXVI**– Relação dos Prefeitos Municipais

Prefeito Municipal	CPF	Período de gestão
Mozaniel de Melo Rodrigues	029.337.444-90	De 01/01/2009 a 26 de abril de 2009
Auricelio dos Santos Teixeira	357.597.984-72	De 27/04/2009 a 31/12/2011
Emilson de Borba Cunha	025.340.404-56	De 01/01/2012 a 31/12/2012
Helio Willamy Miranda da Fonseca	852.482.904-49	A partir de 01/01/2013

Fonte: TCE/RN;

#### 3.2 DAS IRREGULARIDADES CONSTATADAS

Conforme apurado e exposto anteriormente no presente Relatório de Auditoria, segue abaixo a relação sintetizada das irregularidades constatadas na Prefeitura Municipal de Guamaré:

- a. Contratação temporária de pessoal que não atendem aos requisitos constitucionais (item 2.2.1 e 2.2.2);
- b. Contratação temporária de Agentes de Endemias (item 2.2.3);
- c. Contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde (item 2.2.3);
- d. Da ausência de processo seletivo para Contratação temporária de servidores (item 2.2.4)
- e. Pagamento de Gratificação a servidores temporários (tem 2.2.5);
- f. Número de servidores comissionados acima da previsão legal (item 2.3.1)
- g. Cargos comissionados com características de cargos efetivos (item 2.3.2);
- h. Burla ao principio do concurso público (2.3.3)
- i. Servidores efetivos em atividade com 70 anos de idade ou mais (item 2.4.1);
- j. Servidores com acúmulo irregular de cargos públicos (item 2.4.2);
- k. Inassiduidade habitual dos servidores (item 2.4.3)
- l. Pagamento de remuneração acima do teto constitucional (2.4.4);
- m. Pagamento irregular de “Aulas Extras” (item 2.4.5);
- n. Ausência de controle no pagamento de “Horas extras” (item 2.4.6);
- o. Pagamento irregular de Horas Extras (item 2.4.7);
- p. Cessão irregular de servidores (item 2.4.8).

## 4 DOS ENCAMINHAMENTOS

### 4.1 DAS CAUTELARES

Em que pese a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, de 13 de maio de 2015, entre a Prefeitura Municipal de Guimarães e o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (anexo 13), em que a Prefeitura compromete-se a mitigar as contratações temporárias de pessoal por meio de realização de Concurso Público.

Considerando que os contratos temporários de servidores não atendem aos requisitos constitucionais do excepcional interesse público e temporariedade das contratações, conforme exposto nos itens 2.3.2 e 2.2.3;

Considerando que mais de 90% dessas contratações não foram precedidas de processo seletivo que as revestissem, minimamente, de impessoalidade;

Considerando a ausência de motivação para a manutenção de um quadro numeroso de servidores públicos no âmbito da Prefeitura Municipal de Guimarães, sendo mais de 60% composto por servidores de vínculo precário;

**Considerando que a Prefeitura Municipal de Guimarães ultrapassou o limite legal de gastos com pessoal, conforme Relatório de Gestão Fiscal do 1º semestre de 2015, referente ao período de julho de 2014 a junho de 2015 (anexo 13), atingindo o percentual de 56,56 % da sua receita corrente líquida com despesa com pessoal;**

Considerando que as irregularidades pontuadas pelo presente relatório contribuíram diretamente para a extrapolação do limite legal de despesa com pessoal, passando de 46,75% para 56,56 da receita corrente líquida de gastos com pessoal em um período de 6 meses;

Considerando o fundado receio de perpetuação da irregularidade e conseqüente lesão ao patrimônio público, este Corpo Técnico, nos termos art. 120, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, **PROPÕE, que o Conselheiro Relator, CAUTELARMENTE, determine a adoção imediata das seguintes medidas pela Prefeitura Municipal de Guimarães:**

- I. Suspender os atos que impliquem em aumento de despesa com pessoal, nos termos do art. 22<sup>56</sup> da LRF, quais sejam:

---

<sup>56</sup> Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

Diretoria de Despesa com Pessoal

- a. Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
  - b. Criação de cargo, emprego ou função;
  - c. Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
  - d. Contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.
- II. Encerrar imediatamente os contratos de trabalho de todos os servidores temporários, com exceção dos professores contratados por meio do processo seletivo nº 01/2015, e dos profissionais da área fim de saúde, tais como Médicos e Enfermeiros;
  - III. Exonerar os 42 Assessores Técnicos para os quais não há previsão legal dos cargos nas respectivas secretarias, conforme exposto no item 2.3.1;
  - IV. Exonerar o servidor matrícula nº 16751 do cargo de Fiscal da vigilância sanitária, conforme exposto no item 2.3.3;
  - V. Aposentar compulsoriamente os 06 servidores apontados na tabela XVII do item 2.4.1, assim como adotar providências para evitar novas ocorrências de mesma natureza;
  - VI. Instaurar Processo Administrativo para apurar o acúmulo irregular de cargos públicos dos servidores relacionados nas tabelas XLIII e XLIV dos anexos 04 e 05, respectivamente, conforme apontado no item 2.4.2 deste Relatório de Auditoria;
  - VII. Abrir processo administrativo disciplinar para apurar as irregularidades das servidoras matrículas nº 6082, nº 1105, e nº 317, e nº 045, conforme apontado no item nº 2.4.3;
  - VIII. Implementar o “abate teto” na folha de pagamento da Prefeitura Municipal, conforme exposto no item nº 2.4.4;
  - IX. Encerrar o pagamento de Aulas Extras em períodos de recesso escolar, conforme exposto no item 2.4.5;

---

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Considerando que algumas irregularidades demandam tempo para serem sanadas, assim como dependem dos resultados obtidos com as medidas cautelares propostas acima, em especial as que implicarão em redução nas despesas com pessoal e conseqüentemente retorno das referidas despesas a patamares abaixo dos limites máximo legal<sup>57</sup> e prudencial<sup>58</sup> da LRF.

Este Corpo Técnico, **PROPÕE também, que o Conselheiro Relator, CAUTELARMENTE, assinie prazo para a adoção das seguintes medidas pela Prefeitura Municipal de Guamaré:**

- X. EM ATÉ 3 MESES, efetue um redimensionamento do quantitativo de seu quadro funcional, tendo em conta as reais necessidades inerentes a Prefeitura Municipal, dentro da realidade local e regional, e principalmente em função do seu quantitativo populacional, levando em consideração os princípios balizadores da administração pública, tais como razoabilidade, proporcionalidade e eficiência;
- XI. EM ATÉ 6 MESES, realize concurso para ocupação dos cargos de caráter efetivo discriminados na tabela XVI, conforme expostos no item 2.3.2,
- XII. EM ATÉ 6 MESES, realize concurso público para substituição dos contratados temporariamente os quais suas funções são imprescindíveis para desempenho das funções do poder executivo Municipal, tais como os profissionais da área fim de saúde, como Médicos e Enfermeiros, e os profissionais da área fim da educação, como Professores;

#### **4.2 DA NECESSIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE CARÁTER SELETIVO E PRIORITÁRIO AO PROCESSO**

Considerando os aspectos de materialidade, risco e relevância<sup>59</sup> das situações apontadas no presente Relatório de Auditoria, consubstanciadas pelo dano ao erário apurado

---

<sup>57</sup> Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...) III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

<sup>58</sup> Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:(...)

<sup>59</sup> Art. 2º Para atuação seletiva e prioritária dos órgãos técnicos de controle externo, devem ser considerados os parâmetros de materialidade, risco e relevância. Parágrafo único. Para os fins desta Resolução, consideram-se: I – materialidade: representatividade do valor orçamentário, financeiro e patrimonial colocados à disposição dos gestores e/ou do volume de bens e valores efetivamente geridos; II - risco: suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como, falhas e irregularidades em atos e procedimentos, ou de insucesso na obtenção de resultados esperados; III – relevância: importância social ou econômica para a sociedade.

preliminarmente de R\$ 7.680.854,05, fruto de irregularidades que, caso não sanadas, tendem a se perpetuar ao longo do tempo.

Considerando o volume de recursos movimentados pelo Município em tela, os quais em sua maior parte são aplicados em despesa com pessoal, o que exige resposta célere por parte desta Corte de Contas frente aos pontos levantados no presente Relatório.

**Este Corpo Técnico propõe ao Conselheiro Relator que seja concedido caráter seletivo e prioritário ao presente processo nos termos da Resolução nº 09/2011 –TCE.**

### 4.3 DAS CITAÇÕES

Com base neste relatório e conforme os princípios do contraditório e da ampla defesa inculpidos no inciso LV, do art. 5º, da Constituição Federal<sup>60</sup>, tendo em vista que algumas irregularidades, além de provocarem dano ao erário, ensejam aplicação de multas, conforme o **art. 107<sup>61</sup>, inciso II, alínea “b” da Nova Lei Orgânica do TCE/RN – LOTCE/RN, propõe-se a CITAÇÃO** dos responsáveis abaixo indicados para que, no **prazo de 20 (vinte) dias**, ofereçam as alegações de defesa que tiverem, acompanhem a instrução processual e produzam provas, nos exatos termos do **art. 45, inciso I<sup>62</sup> da Lei Complementar nº 464/2012**:

- I.** Sr. **Mozaniel de Melo Rodrigues**, CPF: 029.337.44-90, ex-prefeito do município de Guamaré, para responder pelas irregularidades relacionadas ao seu período de gestão, citadas nos itens 2.2.5, 2.4.5, e 2.4.7 do presente Relatório de Auditoria.
- II.** Sr. **Auricelio dos Santos Teixeira**, CPF: 357.597.984-72, ex-prefeito do município de Guamaré, para responder pelas irregularidades relacionadas ao seu período de gestão, para responder pelas irregularidade relacionadas ao seu período de gestão citadas nos itens 2.2.5, 2.4.5, 2.4.7, 2.4.8 do presente Relatório de Auditoria.
- III.** Sr. **Emilson de Borba Cunha**, CPF: 025.340.404-56, ex-prefeito do município de Guamaré, para responder pelas irregularidades relacionadas ao seu período de gestão citadas nos itens 2.2.5, 2.4.7, e 2.4.8 do presente Relatório de Auditoria.

<sup>60</sup> CF/88, art. 5º, LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

<sup>61</sup> Art. 107 - São aplicáveis as multas: [...] II – de até R\$10.000,00 (dez mil reais), nos casos de: b) ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

<sup>62</sup> LOTCE/RN, art. 45. A integração dos responsáveis e interessados no processo, bem como a comunicação dos atos e decisões do Tribunal, far-se-ão mediante:

I – citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável do processo contra ele instaurado, para se defender ou apresentar as razões de justificativa, ou da execução de suas decisões, para pagar a dívida ou adotar as medidas corretivas.

- IV. Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca**, CPF: 852.482.904-49, atual Prefeito do Município de Guamaré, para responder pelas irregularidades relacionadas ao seu período de gestão citadas nos itens 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3, 2.4.4, 2.4.5, 2.4.6, 2.4.7, e 2.4.8 do presente Relatório de Auditoria.

#### 4.4 DA NOTIFICAÇÃO

Por oportuno, nos termos do § 1º do art. 120, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 (Nova LOTCE/RN), propõe este Corpo Técnico, que seja expedida notificação à Prefeitura Municipal de Guamaré, na pessoa de seu atual gestor **Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca**, para que tome ciência e se pronuncie, **no prazo de 72 horas**, frente às medidas cautelares sugeridas no **item 4.1** do presente Relatório de Auditoria.

Assim como, que seja oficiado o **Ministério Público do Rio Grande do Norte**, para que tome ciência das irregularidades pontuadas no presente Relatório de Auditoria, assim como apure eventuais atos de improbidade administrativa ou demais ilicitudes de qualquer natureza, caso assim julgue necessário.

#### 4.5 DAS COMUNICAÇÕES

**Tabela XXXVII– Comunicações e destinatários**

Tipo	Prazo	Destinatários	Responder perante	CPF/Endereço
Citação	20 dias	Sr. Mozaniel de Melo Rodrigues, ex-prefeito do município de Guamaré.	Itens 2.2.5, 2.4.5, e 2.4.7;	029.337.44-90
Citação	20 dias	Sr. Auricelio do Santos Teixeira, ex-prefeito do município de Guamaré	Itens 2.2.5, 2.4.5, 2.4.7, e 2.4.8;	357.597.984-72
Citação	20 dias	Sr. Emilson de Borba Cunha, ex-prefeito do município de Guamaré.	Itens 2.2.5, 2.4.7, e 2.4.8;	025.340.404-56
Citação	20 dias	Sr. Hélio Willamy Miranda, atual prefeito do município de Guamaré.	Itens 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.2.4, 2.2.5, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3, 2.4.1, 2.4.2, 2.4.3, 2.4.4, 2.4.5, 2.4.6, 2.4.7, e 2.4.8.	852.482.904-49 / Rua Luis de Souza Miranda, nº 116, Centro, Guamaré – RN, CEP: 59598-000
Notificação	72 horas	Prefeitura Municipal de Guamaré/RN, na pessoa de seu atual gestor Sr. Hélio Willamy Miranda da Fonseca, <b>Prefeito Municipal.</b>	<b>Cautelares sugeridas no item 4.1</b>	Rua Luis de Souza Miranda, nº 116, Centro, Guamaré – RN, CEP: 59598-000
Ofício	-	<b>Ministério Público do Rio Grande do Norte</b>	Tomar ciência das irregularidades	Procuradoria- Geral de Justiça Rua Promotor Manoel Alves Pessoa Neto, 97, Candelária, Natal/RN CEP 59065-555

TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

**As referidas comunicações devem ser acompanhadas de cópia do presente Relatório de Auditoria, e impreterivelmente de cópias dos anexos n° 01 a 09, e do anexo em meio digital n° 16.**

O presente relatório é constituído por 56 (cinquenta e seis) paginas e é composto por 16 (dezesseis) anexos, sendo o “Anexo 16” em meio digital (DVD-R).

Ante o exposto, submete-se o presente Relatório de Auditoria ao Diretor da Diretoria de Despesa com Pessoal-DDP para os devidos fins.

Natal, 14 de setembro de 2015.

---

**Allan Ricardo Silva de Souza**  
Inspetor de Controle Externo  
Matrícula n° 9977-5

---

**Marcel Santos Revoredo**  
Inspetor de Controle Externo  
Matrícula n° 9959-7

---

**Victor Rafael Fernandes**  
Inspetor de Controle Externo  
Matrícula n° 9948-1



TCE-RN  
Fls.: \_\_\_\_\_  
Rubrica: \_\_\_\_\_  
Matrícula: \_\_\_\_\_

### QUADRO DE IRREGULARIDADES

Irregularidade (item 3.2)	Descrição da irregularidade	Item do Relatório	Sugestão de Multa	Dano ao Erário	Valor Total do Dano ao Erário (R\$)	Cautelar (item 4.1)
a	Contratação temporária de pessoal que não atendem aos requisitos constitucionais	2.2.1 e 2.2.2	SIM	NÃO	-	II
b	Contratação temporária de Agente de Endemias e Agentes Comunitários de Saúde	2.2.3	SIM	NÃO	-	II
c	Contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde	2.2.3	SIM	NÃO	-	II
d	Da ausência de Processo Seletivo para Contratação temporária de servidores	2.2.4	SIM	NÃO	-	II
e	Pagamento de gratificação a servidores temporários	2.2.5	SIM	SIM	4.085.771,48	II
f	Número de servidores comissionados acima da previsão legal	2.3.1	SIM	NÃO	-	III
g	Cargos comissionados com características de cargos efetivos	2.3.2	SIM	NÃO	-	X
h	Burla ao princípio do concurso público	2.3.3	SIM	NÃO	-	IV
i	Servidores acima de 70 anos de idade	2.4.1	NÃO	NÃO	-	V
j	Acúmulo irregular de cargos públicos	2.4.2	NÃO	NÃO	-	VI
k	Inassiduidade habitual ou abandono de cargo dos servidores	2.4.3	NÃO	NÃO	-	VII
l	Remuneração acima do teto constitucional	2.4.4	NÃO	NÃO	-	VIII
m	Pagamento irregular de Aulas Extras	2.4.5	SIM	SIM	125.691,42	IX
n	Ausência de controle no pagamento de Horas Extras	2.4.6	SIM	NÃO	-	I -d
o	Pagamento irregular de Horas Extras	2.4.7	SIM	SIM	2.784.132,19	I -d
p	Cessão irregular de servidores	2.4.8	SIM	SIM	685.258,96	-
<b>Dano total</b>					<b>7.680.854,05</b>	



TCE-RN  
Fls.: \_\_\_\_\_  
Rubrica: \_\_\_\_\_  
Matricula: \_\_\_\_\_

**QUADRO DE RESPONSABILIDADE**

Responsável	Período de gestão	Irregularidade (item 3.2)	Descrição da irregularidade	Item do Relatório	Sugestão de Multa	Dano ao Erário	Dano ao Erário no Período de Gestão do Responsável
<b>Mozaniel de Melo Rodrigues</b>	De 01/01/2009 a 26 de abril de 2009	e	Pagamento de gratificação a servidores temporários	2.2.5	SIM	SIM	5.470,00
		m	Pagamento irregular de Aulas Extras	2.4.5	SIM	SIM	17.174,02
		o	Pagamento irregular de Horas Extras	2.4.7	SIM	SIM	29.233,84
<b>Auricelio dos Santos Teixeira</b>	De 27/04/2009 a 31/12/2011	e	Pagamento de gratificação a servidores temporários	2.2.5	SIM	SIM	1.089.626,40
		m	Pagamento irregular de Aulas Extras	2.4.5	SIM	SIM	6.800,05
		o	Pagamento irregular de Horas Extras	2.4.7	SIM	SIM	870.232,26
		p	Cessão irregular de servidores	2.4.8	SIM	SIM	203.638,35
<b>Emilson de Borba Cunha</b>	De 01/01/2012 a 31/12/2012	e	Pagamento de gratificação a servidores temporários	2.2.5	SIM	SIM	792.140,12
		o	Pagamento irregular de Horas Extras	2.4.7	SIM	SIM	526.404,05
		p	Cessão irregular de servidores	2.4.8	SIM	SIM	258.178,89
<b>Hélio Willamy Miranda da Fonseca</b>	A partir de 01/01/2013	a	Contratação temporária de pessoal que não atendem aos requisitos constitucionais	2.2.1 e 2.2.2	SIM	NÃO	-
		b	Contratação temporária de Agente de Endemias e Agentes Comunitários de Saúde	2.2.3	SIM	NÃO	-
		c	Contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde	2.2.3	SIM	NÃO	-
		d	Da ausência de Processo Seletivo para Contratação temporária de servidores	2.2.4	SIM	NÃO	-
		e	Pagamento de gratificação a servidores temporários	2.2.5	SIM	SIM	2.198.534,96
		f	Número de servidores comissionados	2.3.1	SIM	NÃO	-



TCE-RN  
Fls.: \_\_\_\_\_  
Rubrica: \_\_\_\_\_  
Matrícula: \_\_\_\_\_

acima da previsão legal					
g	Cargos comissionados com características de cargos efetivos	2.3.2	SIM	NÃO	-
h	Burla ao princípio do concurso público	2.3.3	SIM	NÃO	-
i	Servidores acima de 70 anos de idade	2.4.1	NÃO	NÃO	-
j	Acúmulo irregular de cargos públicos	2.4.2	NÃO	NÃO	-
k	Inassiduidade habitual ou abandono de cargo dos servidores	2.4.3	NÃO	NÃO	-
l	Remuneração acima do teto constitucional	2.4.4	NÃO	NÃO	-
m	Pagamento irregular de Aulas Extras	2.4.5	SIM	SIM	101.717,35
n	Ausência de controle no pagamento de Horas Extras	2.4.6	SIM	NÃO	-
o	Pagamento irregular de Horas Extras	2.4.7	SIM	SIM	1.358.262,04
p	Cessão irregular de servidores	2.4.8	SIM	SIM	223.441,72