



RELATÓRIO DE AUDITORIA

Processo PMDM: 03991/2019	Modalidade de Auditoria: Auditoria de Conformidade e Operacional	Plano de Auditoria: 002/2019
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Domingos Martins - PMDM		
Período auditado: 01/04 a 30/06/2019	Período de realização da auditoria: 29/07 a 27/12/2019	Objeto a ser auditado: Legalidade, eficiência e economicidade dos atos administrativos derivados de pessoal: - Folha de pagamento; - Férias; - Atestados Médicos; - Horas Extras;
Responsáveis pelos órgãos/entidades fiscalizadas		
Nome: Secretaria Municipal de Obras e Serviços Urbanos – Elizandro Belshoff; Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos – Cláudia Uliana Guarnier; Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico – Hiarley Macedo da Silva; Secretaria Municipal de Meio Ambiente – Daniel Wruck Bringé; Secretaria Municipal de Governo – Luciene Klein Tagarro; Secretaria Municipal da Fazenda – Franya Antônio Silva Cardoso; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural – Ademiro Dettmann; Secretaria Municipal de Cultura e Turismo – Rejane Entringer Lopes Ewald; Secretaria Municipal de Educação e Esporte – Adenilde Stein Silva; Secretaria Municipal de Interior e Transportes – Ézio Fischer; Secretaria Municipal de Saúde – Adimar Alves de Souza; Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – Jakeliny Schneider dos Santos; Procuradoria Geral Municipal – Acácia Elsa Mayer Simon Trarbach		
Equipe Técnica		
Nome	Cargo	Matrícula
Márcia d'Assumpção	Controladora Interna	00310
Renata Peterle Ronchi	Auditora Pública Interna	10526
Franciele Luzia Holz	Auditora Pública Interna	12640



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

SUMÁRIO

1. INFORMAÇÕES SOBRE O OBJETO AUDITADO.....	4
2. CONTEXTUALIZAÇÃO.....	5
2.1. Universo Auditado.....	5
2.2. Legislação Aplicável.....	6
2.3. Limitações.....	7
2.4. Benefícios Estimados.....	7
3. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	8
4. OBJETIVOS.....	8
5. CRONOGRAMA DA AUDITORIA.....	9
6. PROCEDIMENTO DE AUDITORIA.....	10
7. METODOLOGIA.....	10
8. ACHADOS DE AUDITORIA E SUAS RECOMENDAÇÕES.....	12
8.1. Legislação esparsa, subjetiva e não regulamentada.....	12
8.2. Complementação de salário-mínimo baseada no salário-base, não na remuneração do servidor.....	13
8.3. Empréstimos excedendo o limite estabelecido no Estatuto.....	14
8.4. Horas extras não obedecendo quantidade de dias úteis no mês.....	15
8.5. Horas extras não formalmente autorizadas.....	16
8.6. Pagamento de horas extras sem a devida comprovação da realização.....	17
8.7. Cômputo de horas extras divergente pelas Secretarias.....	18
8.8. Cômputo de Hora Extra durante o Deslocamento de Servidor até o Local de Trabalho.....	19
8.9. Pagamento de Hora Extra sem Cumprimento de Carga Horária – Motoristas de Transporte Escolar.....	20
8.10. Cálculo de horas extras realizado com base em carga horária diferente da do servidor.....	20
8.11. Concessão de extensão de carga horária sem fundamentação legal.....	21



8.12. Concessão de extensão de carga horária para médico exercer atividades no Hospital sem convênio firmado.....	22
8.13. Recebimento de salário-família por servidor com remuneração total acima do limite previsto.....	24
8.14. Recebimento concomitante de gratificação pelo exercício de função gratificada e extensão de carga horária.....	25
8.15. Gratificação por participação em Comissão com classificação diversa da natureza da vantagem.....	28
8.16. Cargo comissionado realizando compensação de horas extras computadas.....	29
8.17. Quantidade significativa de Atestados apresentados pelos servidores lotados nas Secretarias de Educação e Saúde.....	31
8.18. Inexistência de cronograma interno para controle de férias dos servidores nas Secretarias.....	33
8.19. Desvio das Funções Comissionadas na Estrutura das Secretarias.....	35
8.20. Desvio de Lotação dos Cargos Comissionados na Estrutura da Prefeitura.....	36
8.21. Cessão de Cargos Comissionados.....	37
8.22. Cessão de servidores.....	39
8.23. Servidores em desvio de função.....	39
8.24. Padrões de promoção divergentes com a data de admissão do servidor.....	40
8.25. Servidor efetivo que recebeu 13º no mês de aniversário e não teve desconto proporcional posterior na rescisão.....	41
8.26. Valor pago de extensão de carga horária de servidor não condizente com o salário-base.....	42
9. CONCLUSÕES.....	42



_____ / _____

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quantidade de servidores por Secretaria.....	6
Tabela 2: Exposição do Plano Anual de Auditoria Interna, referente às atividades de 2019, para o Sistema de Administração e Recursos Humanos.....	8
Tabela 3: Cronograma das atividades desenvolvidas na Auditoria de Pessoal.....	9
Tabela 4: Tamanho da amostra por Secretaria.....	11
Tabela 5: Porcentagem dos descontos facultativos e compulsórios sobre o vencimento base no cargo efetivo, bem como sobre a remuneração total.....	15
Tabela 6: Valor do salário-família de acordo com a renda do trabalhador, conforme Portaria Federal.....	24
Tabela 7: Funções gratificadas de participação em comissão.....	27
Tabela 8: Desvios de cargos na Prefeitura de Domingos Martins.....	35
Tabela 9: Desvios de funções na Prefeitura de Domingos Martins.....	38



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

1. INFORMAÇÕES SOBRE O OBJETO AUDITADO

Entre as despesas realizadas pelos entes federativos, para a manutenção da máquina pública, os gastos com a remuneração dos servidores, bem como os serviços desempenhados para a gestão dos recursos humanos, estão entre as mais vultuosas.

Ademais, as inúmeras temáticas que envolvem o gerenciamento dos servidores públicos implica grande esforço e planejamento por parte da Administração Pública, pois não reporta apenas aos vencimentos, mas às vantagens, benefícios, licenças, bem-estar, férias, previdência, frequência, condições de trabalho, atribuições e competências, obrigações e deveres.

Por envolver inúmeros aspectos, as atividades atreladas a pessoal dos órgãos públicos apresentam risco significativo e provocam impacto considerável quando adotadas, pois a execução e a eficiência dos serviços públicos dependem da existência de servidores qualificados e estimulados. Os agentes públicos não são senão as pessoas que o estado, através da Administração, recruta para o desempenho das funções atribuídas aos diferentes órgãos. O agente titulariza o cargo de que se utiliza o órgão para o comprimento de suas finalidades frente à coletividade.

Nesse sentido, a Constituição Federal, com o intuito de evitar aos entes federativos gastos excessivos sem ter as receitas necessárias para cobri-los, estabeleceu em seu art. 169 que as despesas com pessoal não poderão exceder limites estabelecidos em lei complementar.

Ante a importância desta despesa, bem como seu impacto material sobre o orçamento, a Controladoria Interna realizou a presente Auditoria, conforme previsto no Plano Anual de Auditoria Interna de 2019, aprovado pelo Decreto nº 3.370/2019 com o intuito de averiguar a conformidade e a operacionalidade dos seguintes pontos relacionados a pagamento de pessoal:

- Regularidade da concessão e dos cálculos que compõe a remuneração dos servidores, em especial, no que concerne a férias, horas-extras, gratificações, progressões, cargos comissionados, décimo terceiro salário, extensão de carga horária, adicionais noturno, por tempo de serviço, de periculosidade e de insalubridade;
- Existência de desvio de função nas Secretarias;
- Controle das Férias dos servidores nas Secretarias;



- Existência de servidores cedidos e a adequada formalização dos processos para a cessão;
- Quantidade de atestados médicos recebidos, bem como a existência de normativos que regulamentem a validação destes documentos;
- Procedimentos adotados para a substituição de profissionais de atestado médico, quando necessário, e a realização do pagamento dos mesmos;
- Desconto e recolhimento das contribuições sociais patronais e do servidor;
- Recolhimento do FGTS para os colaboradores celetistas.

2.CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1.Universo Auditado

O Município de Domingos Martins possui atualmente em seu quadro funcional 1495 funcionários públicos, entre efetivos, contratados e comissionados distribuídos em 14 Secretarias, conforme especificado na Tabela a seguir, com dados fornecidos pela Secretaria de Administração e Recursos Humanos:

Tabela 1: Quantidade de servidores por Secretaria.

SECRETARIAS	Nº DE SERVIDORES
Interior e Transporte	53
Saúde	237
Educação e Esporte	826
Meio Ambiente	14
Cultura e Turismo	16
Assistência e Desenvolvimento Social	49
Desenvolvimento Rural	27
Governo	37
Fazenda	22
Obras e Serviços Urbanos	143
Administração e Recursos Humanos	50
Controladoria Interna	4
Procuradoria Geral	7
Planejamento e Desenvolvimento	10
Econômico	
TOTAL	1495

2.2.Legislação Aplicável

Sobre os aspectos relacionados aos funcionários públicos, aplicam-se os seguintes instrumentos normativos:



		/	

a) Federal e Estadual:

- Constituição Federal de 1988;
- Decreto-Lei nº 5.452/1943 – Consolidação das Leis Trabalhistas;
- Jurisprudências dos Tribunais Superiores;
- Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

b) Municipal:

- Lei Complementar Municipal nº 004/2007 e suas alterações – Estatuto dos Servidores Municipais de Domingos Martins;
- Lei Municipal nº 2.137/2008 e suas alterações – Estatuto dos Servidores do Magistério;
- Lei Municipal nº 1.935/2007 e suas alterações – Estrutura Organizacional da Prefeitura de Domingos Martins;
- Lei Municipal nº 1.934/2007 e suas alterações – Institui o Plano de Cargos, Vencimentos e Carreira dos Servidores Públicos do Poder Executivo do Município de Domingos Martins;
- Lei Municipal nº 2.138/2008 e suas alterações – Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Magistério Público do Município de Domingos Martins;
- Lei Municipal nº 2.693/2015 e suas alterações – Dispõe sobre o piso salarial profissional dos agentes comunitários de saúde e agente de combate às endemias;
- Lei Municipal nº 2.399/2012 – Dispõe sobre vantagens dos servidores – complementação do salário mínimo;
- Lei Municipal nº 2.154/2009 – Fixa a remuneração do Diretor Presidente do IPASDM;

2.3. Limitações

Não obstante a urgência na execução dos trabalhos observa-se um número significativo de obstáculos para a sua efetiva realização, destacando-se:

- A separação e a distância entre as sedes da maioria das Secretarias da Prefeitura, o que impõe obstáculos ao acesso e à padronização de procedimentos no que concerne ao controle de recursos humanos;
- Quantidade significativa de servidores;
- Legislação vaga, desatualizada e esparsa sobre o tema;
- Valor significativo dos gastos com pessoal, impactando consideravelmente o orçamento dos órgãos;



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

- A dificuldade de uniformização das orientações nas Secretarias, sobre todos os procedimentos que envolvem controle dos recursos humanos;
- Ausência de setor para promover as demandas dos servidores em relação a estratégias para ambientes e condições de trabalho, saúde e bem-estar do trabalhador, suporte para tramitação de processos disciplinares, entre outros;
- A ausência de regulamentação das leis, condizentes com as práticas municipais;
- Modificação constante dos quantitativos de servidores por mês;
- Demora dos servidores em responder os questionários online.

2.4. Benefícios Estimados

A realização deste trabalho buscará proporcionar a melhoria dos procedimentos para controle dos atos relacionados a pessoal, bem como a padronização dos procedimentos para a concessão dos benefícios e vantagens e acompanhamento do cumprimento dos deveres pelos servidores. Ademais, incentivará a correção tempestiva de condutas inapropriadas adotadas nas Secretarias, para melhor aproveitamento dos recursos empregados, bem como a adoção de estratégias padronizadas nas Secretarias. Por fim, promoverá o incentivo a criação de um setor específico de apoio as Secretarias na gestão dos recursos humanos, em todos os seus aspectos, por meio do acompanhamento dos direitos adquiridos aos benefícios e vantagens, ao cumprimento dos deveres e a orientação dos servidores quanto as suas responsabilidades e atribuições, frente a Administração Pública.

3. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Interna de 2019 exarado pelo Decreto Normativo nº 3.370/2019, evidenciado parcialmente abaixo, realizou-se a Auditoria Operacional e de Conformidade sobre atos derivados de pessoal, em especial, folha de pagamento, atestados médicos, horas extras, entre outros, como férias, além dos aspectos administrativos processuais internos e legais, bem como procedimentos operacionais práticos:



Tabela 2: Exposição do Plano Anual de Auditoria Interna, referente às atividades de 2019, para o Sistema de Administração e Recursos Humanos.

SRH – Sistema de Administração e Recursos Humanos – AUDITORIA	Legalidade, eficiência e economicidade dos atos administrativos derivados de pessoal: - Folha de pagamento; - Atestados Médicos; - Horas Extras;	Agosto a Dezembro
--	---	--------------------------

4.OBJETIVOS

Verificar a conformidade e a eficiência do Município de Domingos Martins no que concerne aos atos de pessoal, em especial:

- Avaliar a regularidade da concessão e dos cálculos que compõe a remuneração dos servidores, em especial, no que concerne a férias, horas-extras, gratificações, progressões, cargos comissionados, décimo terceiro salário, extensão de carga horária, adicionais noturno, por tempo de serviço, de periculosidade e de insalubridade;
- Avaliar a existência de desvio de função nas Secretarias;
- Avaliar a existência de servidores cedidos e a adequada formalização dos processos para a cessão;
- Avaliar a quantidade de atestados médicos recebidos, bem como a existência de normativos que regulamentem a validação destes documentos;
- Avaliar os procedimentos adotados para a substituição de profissionais de atestado médico, quando necessário, e a realização do pagamento dos mesmos;
- Avaliar o adequado desconto e recolhimento das contribuições sociais patronais e do servidor;
- Avaliar adequado recolhimento do FGTS para os colaboradores celetistas.

5.CRONOGRAMA DA AUDITORIA

Disponibiliza-se a seguir o cronograma de atividades desenvolvido e executado nos trabalhos referentes ao Processo de Auditoria nº 0516/2019:

**Tabela 3:** Cronograma das atividades desenvolvidas na Auditoria de Pessoal.

ENTREGA	DESCRÍÇÃO	TÉRMINO
Planejamento	<ul style="list-style-type: none">○ Elaboração das documentações para a instrução do processo de auditoria:<ul style="list-style-type: none">- Plano de Auditoria;- Termos de Designação e de Não Impedimento;- Matriz de Planejamento;- Projeto de Fiscalização;- Plano Amostral.○ Envio da comunicação para o Prefeito; Envio das comunicações e solicitações de informações para os órgãos auditados, em especial, por meio de questionários e marcação de entrevistas.	09/08/2019
Execução	<ul style="list-style-type: none">○ Aplicação de questionários nos setores administrativos das Secretarias, responsáveis pelo gerenciamento dos servidores lotados em seu quadro, para identificar os procedimentos de controle adotados nos atos de pessoal;○ Realização de reuniões com as Secretarias para identificar as inconformidades e as dificuldades enfrentadas na parte de gerenciamento de pessoal;○ Análise documental dos processos de pagamento da folha de pessoal da Prefeitura de Domingos Martins, incluindo o fundo municipal de saúde, no período de março, abril e maio de 2019, para verificar a regularidade das concessões de benefícios, gratificações e adicionais, bem como a adequação dos cálculos dos mesmos;○ Análise documental do Estatuto dos servidores municipais, da Lei do Plano de Cargos e Salários e da Lei que prevê a estrutura organizacional da Prefeitura, para avaliar a obediência dos procedimentos adotados para com os dispositivos previstos nestes instrumentos;○ Processamento dos dados coletados;○ Elaboração da Matriz de Achados.	04/10/2019
Relatório	<ul style="list-style-type: none">○ Discussões com o supervisor sobre as Evidências de Auditoria encontradas e elaboração do relatório preliminar;○ Elaboração do Relatório Final de auditoria e revisão do mesmo pelo supervisor.	25/10/2019



Apesar dos trabalhos que surgiram durante a realização da auditoria, as atividades de planejamento e execução não foram prejudicadas, no entanto a fase de relatório foi levemente postergada considerando a necessidade de estudar muitas jurisprudências e entendimentos, considerando a falha e a deficiência das legislações municipais, no que concerne a este tema.

6. PROCEDIMENTO DE AUDITORIA

Os procedimentos adotados pela equipe técnica foram desenvolvidos em conformidade com aqueles sugeridos no Manual de Auditoria Interna do Município de Domingos Martins aprovado pelo Decreto Normativo nº 2.759/2015, e as normas de Auditoria Governamental, correspondendo aos especificados a seguir:

- Análise documental da folha de pagamento dos meses de abril, maio e junho;
- Acesso ao sistema de Folha de Pagamento e Recursos Humanos;
- Aplicação de questionário online às Secretarias;
- Entrevista com os responsáveis pela área de pessoal das Secretarias;
- Análise documental dos registros de hora extra e cessão de servidores.

7. METODOLOGIA

Devido à quantidade significativa de servidores existentes na Prefeitura de Domingos Martins, e a inviabilidade de analisar todos os registros, a Controladoria decidiu por definir uma amostra para a aplicação dos procedimentos de auditoria, sendo esta de 10% da população de servidores, dado a capacidade operacional da equipe. Para a definição do quantitativo total de referência, dispôs-se do valor encontrado no mês de abril, sendo este de 1.530 servidores.

Ademais, considerando que ainda não havia sido realizada nenhuma auditoria relacionada a pessoal, a Controladoria optou por adotar o método de amostragem não estatística (por julgamento), para que fosse possível incluir aspectos específicos das Secretarias, bem como a experiência e o conhecimento dos auditores sobre os setores da Prefeitura.

Diz-se que uma amostra é não estatística quando o auditor a define tendo por base o seu julgamento profissional, em detrimento do uso de ferramentas estatísticas. Isto não quer dizer que este tipo de amostragem implique que os itens sejam escolhidos de uma forma menos eficaz, no entanto, a consequência deste método é a impossibilidade de extrapolar os resultados obtidos durante a análise para toda a população. Dessa forma, promoveu-se a seleção de forma



quantitativa, com base no critério populacional de cada Secretaria, e de forma qualitativa na escolha dos registros a serem analisados.

Ainda, por existirem secretarias com um número reduzido de servidores, foi estabelecida uma quantidade mínima de 03 servidores por Secretaria. Com base nos critérios acima estabelecidos, a amostra analisada totalizou 161 registros, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 4: Tamanho da amostra por Secretaria.

SECRETARIAS	AMOSTRA
Interior e Transporte	6
Saúde	25
Educação e Esporte	83
Meio Ambiente	3
Cultura e Turismo	3
Assistência e Desenvolvimento Social	5
Desenvolvimento Rural	3
Governo	5
Fazenda	3
Obras e Serviços Urbanos	16
Administração e Recursos Humanos	5
Procuradoria Geral	3
Planejamento e Desenvolvimento	3
Econômico	
TOTAL	161

Após a definição do quantitativo da amostra, a seleção dos servidores, por Secretaria, foi realizada com base na folha de pagamento referente ao mês de abril de 2019, que apresenta os dados organizados por Secretaria, e por servidor, em ordem alfabética.

Ademais, foi aplicado questionário às Secretarias, disponibilizado de forma online, no qual foi possível obter dados específicos relacionados a pessoal, que não era possível apurar apenas nos registros da folha de pagamento. Com base nas respostas a Equipe de Auditoria realizou entrevista e visita nos setores administrativos das Secretarias e no de Recursos Humanos da Prefeitura para confirmar dados obtidos por meio das documentações físicas.

8. ACHADOS DE AUDITORIA E SUAS RECOMENDAÇÕES

Esta seção apresenta uma visão consolidada das irregularidades e ausência de boas práticas detectadas durante os trabalhos de auditoria. É considerada irregularidade aquele achado que representa violação às exigências legais, e por isso sua correção pode ser alvo de determinações



por parte do TCE-ES. Por outro lado, é considerada ausência de boas práticas, o achado que não viola as exigências legais, mas dificulta a adequada e eficiente execução dos serviços.

8.1. Legislação esparsa, subjetiva e não regulamentada

Na fase preliminar da Auditoria bem como durante sua execução observou-se que o acervo de leis municipais sobre recursos humanos é significativamente esparsa, pouco esclarecedora, defasada, subjetiva e não regulamentada.

Este achado prejudicou os trabalhos, dado que algumas verificações conflitantes não possuíam amparo legal de instrumentos municipais, ou o mesmo apresentava-se pouco elucidativo para os casos práticos.

Recomendação 01:

Torna-se fundamental a realização de reforma administrativa que englobe a modificação de alguns dispositivos legais ultrapassados, bem como promover o enriquecimento e o fortalecimento de outros dispositivos vagos e subjetivos, e ainda inclusão de outros não encontrados. Ademais, é de extrema importância que o Poder Executivo se empenhe em regulamentar as leis criadas, para amparar as condutas adotadas pelos Chefes imediatos e dar maior segurança jurídica às atividades desempenhadas.

8.2. Complementação de salário-mínimo baseada no salário-base, não na remuneração do servidor

Sobre a remuneração dos trabalhadores no Brasil, incluindo os servidores públicos, a Constituição Federal de 1988, estabelece em seu artigo 7º:

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;”



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

Com o intuito de esclarecer o posicionamento do Constituinte, em relação ao que se aplica aos servidores públicos, o Supremo Tribunal Federal – STF, firmou entendimento por meio da Súmula Vinculante nº 16, sobre o tema:

“SÚMULA VINCULANTE 16

Os artigos 7º, IV, e 39, § 3º (redação da EC 19/98), da Constituição, referem-se ao total da remuneração percebida pelo servidor público.”

No entanto, ainda que o STF tenha se posicionado conforme exposto acima, a Prefeitura de Domingos Martins elaborou e aprovou a Lei Municipal nº 2.399/2012, que dispõe sobre o modo de como, no âmbito municipal, seria realizada a complementação do salário mínimo, conforme disponibilizado em seu artigo 1º, reproduzido a seguir:

“Art. 1º A complementação da remuneração dos servidores públicos municipais que percebem remuneração abaixo do salário mínimo nacional, em atendimento ao disposto no Inciso VII do art. 37, combinado como o 3º do art. 39, da Constituição Federal, será calculada excluindo-se as seguintes vantagens:

I – Gratificação de Nível Superior e de Especialização Acadêmica referente ao artigo 98 da Lei Complementar nº 004/2007;

II – *Adicional por tempo de serviço referente ao artigo 99 da Lei Complementar nº 004/2007.*”

Ante ao exposto, entende-se que a conduta sugerida pela legislação municipal contraria o posicionamento firmado pelo STF sobre a forma de complementação do salário mínimo para aqueles cargos que recebem valores inferiores ao mesmo, de forma a realizá-la diretamente sobre o vencimento base, não computando as vantagens permanentes adquiridas ao longo da carreira pelo servidor.

A análise da folha de pagamento corrobora com o que está previsto na Lei Municipal, pois de fato para os servidores que foram incluídos na amostra e receberam complementação salarial, as vantagens permanentes adquiridas não foram contabilizadas para o cálculo do direito constitucional de percepção mínima de um salário.

Recomendação 02:

Considerando o aspecto unconstitutional da conduta adotada pela Prefeitura de Domingos Martins, no que concerne ao pagamento da complementação salarial, recomendamos que a



Secretaria de Administração junto à Procuradoria Municipal promova a adequação imediata do pagamento em questão, considerando a possibilidade de configurar dano ao erário, ainda que o recebimento pelos servidores seja de boa-fé.

8.3.Empréstimos excedendo o limite estabelecido no Estatuto

Sobre o total de descontos que podem incidir sobre a remuneração do servidor, entre compulsórios e facultativos, o Estatuto dos servidores – Lei Municipal nº 04/2007, assim dispõe:

“Art. 82 Mediante autorização do servidor público, poderá haver consignação em folha de pagamento, a favor de terceiros, custeada pela entidade correspondente, a critério da administração, na forma definida em regulamento.

Parágrafo Único. A soma das consignações facultativas e compulsórias não poderá ultrapassar 70% (setenta por cento) do vencimento e vantagens permanentes ou subsídio atribuído ao servidor público.”

Na amostra selecionada verificou-se a existência de 04 servidores que possuem descontos incidentes sobre sua remuneração que ultrapassam o limite permitido pela legislação municipal, levando-se em consideração o valor do vencimento base para os servidores efetivos, e o subsídio para os servidores ocupantes apenas de cargo comissionado:

Tabela 5: Porcentagem dos descontos facultativos e compulsórios sobre o vencimento base no cargo efetivo, bem como sobre a remuneração total.

	% tendo como base o salário do cargo efetivo	% tendo como base a remuneração total
Servidor A – SECPDE	99,93	32,64
Servidor B – SECEDU	77,60	33,29
Servidor C – SECADM	98,87	51,19
Servidor D – SECADM	-	72,64

É importante observar que as gratificações de servidores efetivos em cargos comissionados, conforme interpretação legislativa, não devem ser computados para o cálculo do limite de descontos compulsórios e facultativos, considerando que se referem a verbas de caráter político e transitório.

O Setor de Recursos Humanos informou que a concessão da margem de limite para empréstimos não é de sua competência, porém, tem ciência dos casos e inclusive já realizou um levantamento



dos servidores que possuem empréstimos acima da margem permitida e comunicou a Secretaria de Administração.

Recomendação 03:

Entende-se que a Secretaria de Administração junto ao Setor de Recursos Humanos, deve avaliar os procedimentos e cálculos para a autorização de empréstimos atualmente adotados, bem como promover a regulamentação dos mesmos. Em seguida, sugere-se que seja realizada uma revisão da remuneração dos servidores que hoje possuem consignações facultativas, promovendo a adequação dos descontos de todos aqueles que ultrapassam o limite estatutário em vigor.

Recomenda-se, por fim, que haja uma verificação da legislação para esclarecer sobre a possibilidade de que verbas transitórias, como a gratificação de cargo comissionado que em alguns casos já está sendo utilizada, possam ser contabilizadas para a definição do limite de desconto, desde que seja limitado a um período determinado.

8.4. Horas extras não obedecendo quantidade de dias úteis no mês

O Estatuto dos Servidores Municipais – Lei Municipal nº 004/2007, prevê sobre a remuneração do serviço extraordinário:

“Art. 97 O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho.

§ 1º Somente será permitido serviço extraordinário para atender a situações excepcionais e temporárias, respeitado o limite máximo de duas horas diárias, salvo nas hipóteses de jornada especial devidamente justificada pelo secretário da Pasta e autorizada pelo Chefe do Executivo Municipal.

§ 2º A gratificação pela prestação de serviço extraordinário somente será devida ao servidor público efetivo que trabalhe além da jornada normal, vedada sua incorporação à remuneração.”

Os meses de abril e junho, possuíram respectivamente, 19 e 17 dias úteis, o que justificaria, em tese apenas, conforme regra estatutária, o limite de 38 e 34 horas extras. No entanto, foi verificado o pagamento de 40 horas extras para alguns servidores nesses meses, o que corresponde ao descumprimento do limite diário de horas extras permitidos, que são de 2 (duas) por dia.



Outro ponto que poderia justificar o pagamento das 40 horas extras nestes meses, seria a existência de banco de horas dos servidores, o que não foi possível comprovar em visita as Secretarias responsáveis.

Recomendação 04:

Considerando a legislação em vigor, recomenda-se que as Secretarias cumpram as duas horas extras diárias, em consonância com a Constituição e as legislações federais, dado que não houve caracterização de jornada especial devidamente justificada pelo Secretário da Pasta ou Chefe do Executivo Municipal. Ademais, quando autorizadas, que estas constituam formalmente banco de horas para acompanhar a execução das horas extras com comprovação da execução e da real necessidade.

8.5. Horas extras não formalmente autorizadas

Ainda sobre a realização de serviço extraordinário, observou-se que as autorizações para a execução do mesmo, por meio da autoridade competente, não é realizada por meio de documento formal próprio, como exigido na legislação, com justificativa da necessidade da mesma. Nas visitas nas Secretarias de fato confirmou-se que as autorizações, por parte dos Secretários, são apenas verbais.

Recomendação 05:

Em obediência ao Estatuto dos Servidores Municipais – Lei Municipal nº 004/2007, as autorizações para que os servidores realizem serviço extraordinário, devem ser concedidas expressa e formalmente pelo Secretário da Pasta, por meio de documento próprio.

8.6. Pagamento de horas extras sem a devida comprovação da realização

Após a análise dos servidores selecionados na amostra, no que concerne a quantidade e os pagamentos, promoveu-se a verificação de documentos que comprovassem a efetiva realização das horas extras pagas, por meio de visitas nas Secretarias. Os resultados encontrados foram descritos na Tabela 01, disponibilizada no Apêndice A deste relatório.

As Secretarias de Governo, de Planejamento e de Assistência Social, bem como a Procuradoria Municipal não estiveram sujeitas a essa análise, pois na amostra selecionada nestas Secretarias não havia servidores com horas extras.



Em resumo, na análise dos documentos utilizados para o controle de frequência e consequentemente do serviço extraordinário realizado pelos servidores, verificou-se evidente deficiência nas comprovações da efetiva realização das horas extras, bem como de sua real necessidade, tornando-se algo frequente na rotina de alguns servidores, o que descharacteriza a natureza da gratificação.

Este cenário é agravado pela presença de servidores que recebem gratificação por desempenho de serviço extraordinário, sem que haja documento que comprove ao menos sua frequência diária, isto é, sua carga horária regular.

Ademais, observou-se que a maioria das Secretarias não possuem documento formal para controle de horas extras acumuladas (Banco de Horas) que extrapolam o quantitativo permitido pelo Estatuto, excepcionalmente. Identificou-se que, geralmente, os controles são realizados através de pequenas observações escritas a lápis na lateral dos cartões de frequência, o que representa procedimento falho podendo originar pagamentos indevidos ou perda de informação.

Recomendação 06:

Orienta-se que a Secretaria de Administração e Recursos Humanos junto à Procuradoria Municipal promova a regulamentação dos procedimentos para a realização do serviço extraordinário, em especial, no que concerne à obrigatoriedade de dispor de documentos que comprovem a real necessidade e a efetiva realização do serviço extra jornada pelo servidor, demonstrando controle e padronização sobre a concessão e o pagamento da referida gratificação.

É necessário que as Secretarias verifiquem a frequência da realização de horas extras pelos mesmos servidores, a fim de detectar, primeiramente, se há necessidade do trabalho, e segundo se há necessidade de contratação de pessoal ou de realizar uma rotatividade dentre os servidores existentes, não havendo sobrecarga de trabalho.

Além disso, é fundamental que a Administração elabore e divulgue documento próprio para o controle de horas extras acumuladas (Banco de Horas), para os servidores que em situações excepcionais e devidamente autorizados, extrapolam o quantitativo de serviço extraordinário mensal permitido pelo Estatuto, como forma de oficializar e padronizar os procedimentos para o acompanhamento da extensão das atividades.



	/	

8.7. Cômputo de horas extras divergente pelas Secretarias

Na Prefeitura de Domingos Martins a carga horária de trabalho dos cargos de nível médio, corresponde a 8 (oito) horas diárias, prevista no Estatuto, no entanto, existe o Decreto Normativo de nº 1.643/2010, que dispõe sobre o horário de funcionamento da Prefeitura, sendo este definido de 8h às 11h30min e das 13h às 17h, em vigor. Dessa forma, a carga horária efetiva de trabalho é de 7hs e 30 minutos por dia, para os cargos de nível médio.

Com isso, entende-se que ainda que o horário de funcionamento seja reduzido, o salário dos cargos são fixados com fundamento na jornada de 8 horas diárias, logo, o cômputo das horas extras deve ser realizado com base no que ultrapassa 40 horas mensais regulares, o que de fato não foi verificado em algumas Secretarias Municipais. Dessa forma, os 30 minutos, entre 7:30 e 8:00 horas de carga horária diária, prevista no Decreto de funcionamento e no Estatuto, respectivamente, são pagos em duplidade, na remuneração mensal do cargo e em hora extra. Esse pensamento é de comum entendimento com o Setor de Recursos Humanos.

Das Secretarias que foram questionadas, aproximadamente metade realizam o cômputo a partir de 40 horas semanais, enquanto a outra metade contabilizam o serviço extraordinário após a realização de 37 horas e 30 minutos semanais.

Recomendação 07:

Orienta-se que a Secretaria de Administração e Recursos Humanos junto à Procuradoria Municipal se manifeste definindo em âmbito geral como será o procedimento para contabilização das horas extras, se será observada a previsão estatutária após 8 horas diárias, ou o horário do Decreto de funcionamento, que contabiliza 7 horas e 30 minutos de trabalho diários, para que os procedimentos sejam regulamentados em instrumento próprio e padronizados na Administração Pública Municipal.

8.8. Cômputo de Hora Extra durante o Deslocamento de Servidor até o Local de Trabalho

Em duas das Secretarias visitadas, nos foi relatada a existência de cômputo de horas extras durante o deslocamento dos servidores da Sede do Município até os distritos, onde exercerão suas atividades.

Em geral, essa realidade acontece com profissionais técnicos, tais como, psicólogos e assistentes sociais, que são deslocados da Sede até os distritos, para atuarem nas equipes de Estratégia da



Família. A Prefeitura disponibiliza veículo da frota própria para transportar os servidores da Sede até o seu local de atuação no interior, e neste período os servidores computam como horário de efetivo exercício, e, portanto, consideram como serviço extraordinário, dado que, em geral, são servidores com jornada de 30 horas semanais.

A Secretaria de Saúde, quando questionada sobre a ocorrência supramencionada, a confirma, por meio da Comunicação Interna/PMDM/SECSAU/Nº 422/2019 alegando que o cômputo é justificado pois os profissionais são contratados para atuarem nas Unidades de Estratégia da Família e também na Sede.

Recomendação 08:

Orienta-se que a Secretaria de Administração e Recursos Humanos junto à Procuradoria Municipal se manifeste sobre a legalidade da contabilização de horas extras no período de deslocamento dos servidores da Sede até o local de trabalho no interior, utilizando veículo da Prefeitura, para que os procedimentos sejam regulamentados em instrumento próprio e padronizados na Administração Pública Municipal.

8.9. Pagamento de Hora Extra sem Cumprimento de Carga Horária – Motoristas de Transporte Escolar

Em visita a Secretaria de Educação e Esporte, e após a análise das documentações fornecidas pela mesma verificou-se a concessão significativa de horas extras aos motoristas do transporte escolar. A princípio, entendeu-se que as horas eram devidas, pois são horas contabilizadas por execução de atividades em horários anteriores e posteriores ao estabelecido para funcionamento da Prefeitura, no entanto, há um conflito de interesses, pois estes motoristas realizam o transporte das crianças nos horários de início das aulas, e retornam para as suas residências, nas quais realizam outras atividades particulares, e onde permanecem até o próximo horário para buscar os alunos, o que diverge das orientações sobre o exercício da função, que exige que os mesmos permaneçam à disposição da escola, durante todo o período escolar. E que, caso optassem por retornar às suas residências, deveriam então descontar essas horas anteriores e posteriores ao horário padrão, das horas que se encontram em suas residências.

Recomendação 09:

Considerando que a Prefeitura não possui cargo de Motorista do Transporte Escolar, bem como de regulamentação própria para o exercício dessa função, os servidores que atualmente executam esta atividade estão sujeitos às mesmas regras, e, portanto, a mesma carga horária



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

dos demais motoristas. Dessa forma, é necessário que a Secretaria de Educação junto a Secretaria de Administração e a Procuradoria Municipal, defina a atuação destes motoristas especificamente, estabelecendo que permaneçam a disposição nas escolas, ou na garagem, para as eventuais tarefas que surgirem ou regulamentar por meio de Decreto do Poder Executivo, as suas peculiaridades, devido à função exercida. Além disso, pode ser sugerido que se houver o interesse de continuarem indo para suas residências no período entre aulas, estas horas não sejam computadas como horário de serviço, uma vez que estão fora do local de trabalho e realizando atividades de cunho particular.

8.10. Cálculo de horas extras realizado com base em carga horária diferente da do servidor

Sobre o valor utilizado como referência para o cálculo da hora extra, o Estatuto dos Servidores Municipais de Domingos Martins – Lei Complementar Municipal nº 004/2007, dispõe:

"Art. 97 O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho."

Na análise dos pagamentos dos servidores selecionados na amostra foi identificado 01, com uma distorção no cálculo da gratificação pela prestação de serviço extraordinário, dado que a base de cálculo utilizada não foi a hora normal de trabalho do mesmo, sendo que tratava-se de um servidor ocupante de cargo com jornada de 20 horas semanais, sem extensão de carga horária. O cálculo considerava a carga horária de 40 horas semanais, o que alterou o valor a ser pago ao servidor nos 03 meses inspecionados, devido reduzir pela metade o valor da sua hora normal de trabalho.

O Setor de Recursos Humanos foi comunicado sobre o caso na entrevista realizada, de forma que o mesmo se comprometeu a averiguar a distorção encontrada com intuito de regularizá-la tempestivamente, caso seja comprovada.

Recomendação 10:

Recomenda-se que a Gerência de Recursos Humanos revise os cálculos para o pagamento das horas extras do referido servidor até então realizados, promovendo os ajustes necessários, bem como que seja avaliada junto a Procuradoria Municipal a possibilidade de ressarcimento ao servidor dos pagamentos recebidos a menor no período. Ademais, sugere-se que, ainda que os valores de horas extras sejam definidos e calculados automaticamente pelo sistema online de



folha, que seja desenvolvido pelo setor de Recursos Humanos, um cronograma de verificação dos parâmetros adotados pelo sistema, com o intuito de evitar a ocorrência e a propagação de novos erros.

8.11. Concessão de extensão de carga horária sem fundamentação legal

Da análise inicial do universo populacional de servidores da Prefeitura de Domingos Martins, bem como das respostas obtidas nos questionários enviados pela Controladoria as demais Secretarias, observou-se um quantitativo aproximado de 141 servidores com extensão de carga horária, sendo 128 deles lotados na Secretaria de Educação e Esportes.

Para a avaliação do cálculo da remuneração, identificou-se os servidores com extensão de carga horária na amostra selecionada, de forma que foi possível verificar que a extensão foi realizada com base no vencimento somado às vantagens fixas adquiridas ao longo da carreira. No entanto, no Estatuto dos Servidores Municipais – Lei Complementar Municipal nº 004/2007, não foi encontrado nenhum dispositivo evidente para autorizar a extensão de carga horária, bem como para a definição dos procedimentos de cálculo da mesma.

A única legislação municipal que prevê a extensão de carga horária, é a Lei Municipal nº 2.137/2008, que corresponde a Lei que define a carreira do magistério, como exposto a seguir:

“Art. 35. A carga horária normal dos professores em funções de docência poderá ser estendida para até 40 (quarenta) horas-aula por semana.

Art. 36. A extensão da carga horária será autorizada pela Secretaria Municipal de Educação e Esporte para o exercício de docência, em caráter temporário, para atender a necessidade excepcional do ensino, nas seguintes hipóteses:

I - vacância do cargo, sem que haja candidato aprovado em concurso público aguardando nomeação ou até que seja efetuada a nomeação;

II - ausência, afastamento ou licença do professor, a qualquer título;

III - aumento do número de alunos;

IV - criação de novas turmas ou classes de alunos;

V - ampliação de escolas

Parágrafo único. A extensão da carga horária somente se dará por período mínimo de 5 (cinco) dias e máximo de 10 (dez) meses.

Art. 37. O valor da hora-aula estendida será equivalente ao valor da hora-aula normal, tomado-se por base o vencimento do nível de habilitação ou titulação do beneficiário.”



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

No dispositivo supramencionado, além da autorização expressa para a realização de extensão de carga horária, observa-se a inclusão da base para fundamentar o cálculo da hora estendida, que corresponde ao vencimento do nível de habilitação do servidor, o que de fato também não se aplica, dado que o cálculo de alguns professores verificados na amostra incluem as vantagens adquiridas na carreira.

Recomendação 11:

Sugere-se que seja estudada pela Administração a real necessidade de extensão de carga horária para os demais servidores que não sejam da carreira do magistério, e se positivo incluir a autorização e a regulamentação dos procedimentos no Estatuto dos Servidores municipais, ou em instrumento infralegal.

8.12. Concessão de extensão de carga horária para médico exercer atividades no Hospital sem convênio firmado

Em visita a Secretaria de Saúde, os servidores entrevistados foram indagados sobre extensão de carga horária, e dentre as existentes, provocou um alerta na equipe de auditoria, a verificação de um servidor ocupante do cargo de Médico, com carga horária regular de 20 horas semanais, e que possuía extensão de carga horária para 30 horas. No entanto, aprofundando a questão, a Controladoria, identificou por meio comunicação encaminhada pela própria Secretaria de Saúde que o servidor realiza consultas pela Prefeitura apenas uma vez na semana, sendo as demais atividades desempenhadas no Hospital FHASDOMAR, que corresponde a entidade filantrópica não pertencente à Administração Pública Municipal, sem Termo de Convênio firmado com o mesmo. A seguir estão reproduzidas as atividades que o profissional executa no Hospital, informadas pela Secretaria de Saúde, como cumprimento do total da carga horária para a qual é contratado:

“- Auxilia nas segundas-feiras as cirurgias de Dr. Manoel e nas quartas-feiras as cirurgias de Dr. Eduardo, visto que é obrigatório no centro cirúrgico o médico cirurgião e o médico auxiliar;
- Realiza cirurgia de postectomia geralmente nas sextas-feiras;
- Médico de referência dos Programas de Vigilância em Saúde: IST, Tuberculose, Hanseníase, Esquistossomose, Raiva Humana, dentro outros.”

É importante ressaltar que as competências municipais na área da saúde correspondem prioritariamente as ações de Atenção Básica, tais como:



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

- Vacinação (o ato de vacinar, pois a reposição das mesmas é de competência da União);
- Consultas Médicas (clínico geral);
- Consulta de Enfermagem;
- Pré-natal;
- PCCU – Preventivo do Câncer de Colo de Útero;
- Teste do Pezinho;
- Laboratórios Municipais, que forneçam EXAMES ESSENCIAIS: Hemograma Completo, Glicose, EPF (exame parasitológico de fezes), Urocultura, Bacterioscopia, entre outros.
- Transporte de pacientes para encaminhamentos de média e alta complexidade (ex.: hemodiálise, exames e consultas de competência do Estado, entre outros).

Estes são apenas exemplos das possibilidades de atuação na área da saúde, em âmbito municipal, que de fato, já são significativas e os recursos escassos. Dessa forma, é fundamental que as contratações e os próprios recursos sejam direcionados prioritariamente a atenção básica, permitindo que as demandas de média e alta complexidade, permaneçam como responsabilidade prioritária do Estado.

Ademais, o Hospital localizado em Domingos Martins não pertence ao Poder Público Municipal, sendo entidade filantrópica, de forma que para os servidores que eventualmente prestem serviços ao mesmo, sob vínculo e responsabilidade financeira da Prefeitura, é obrigatório a existência de convênio autorizativo formalmente estabelecido.

Recomendação 12:

A equipe de Auditoria recomenda, em caráter de urgência, que a Secretaria de Saúde reavalie a necessidade da extensão de carga horária do servidor em questão, considerando que o mesmo não exerce efetivamente na Prefeitura, bem como regularize a cessão não formal na qual o mesmo se encontra para o Hospital FHASDOMAR.

8.13. Recebimento de salário-família por servidor com remuneração total acima do limite previsto

O Salário-família é o benefício previdenciário pago ao empregado de baixa renda, inclusive ao doméstico, e ao trabalhador avulso, de acordo com o número de filhos. Para o exercício de 2019, a portaria do governo federal fixou o valor deste benefício em:

**Tabela 6:** Valor do salário-família de acordo com a renda do trabalhador, conforme Portaria Federal.

REMUNERAÇÃO (R\$)	SALÁRIO-FAMÍLIA (R\$)
Até 907,77	46,54
907,77 a 1.364,43	32,80

No Município o salário-família está previsto na Lei nº 1.601/2002, que dispõe sobre a reestruturação do Regime Próprio de Previdência:

“Art. 43 O salário família e auxílio reclusão são benefícios concedidos a segurados e seus dependentes que possuam baixa renda, tendo remuneração bruta mensal igual ou inferior ao valor disposto em Lei Federal adotado e corrigido pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. (Redação dada pela Lei nº 1.691/2004)”

Ante ao exposto, entende-se que o benefício será concedido a servidores considerados de baixa renda, tendo como base para concessão a remuneração bruta e não o vencimento base. No entanto, na prática, com base na análise dos servidores que recebem salário-família na composição da amostra selecionada, o direito ao recebimento do benefício é verificado contabilizando-se a incidência do limite a partir da soma do vencimento do nível e as vantagens permanentes adquiridas ao longo da carreira, contrapondo previsão expressa da lei.

Em resumo, verificou-se que, dentre os servidores selecionados na amostra que recebem o benefício, muitos não possuíam remuneração bruta mensal inferior ao limite de R\$1.364,43, estabelecido para 2019, mas sim, vencimento base inferior ao limite. Ainda, dentre esses, 03 possuíam cargo comissionado, o que descaracteriza ainda mais a concessão do benefício.

O Setor de Recursos Humanos informou, em entrevista, que no início do ano de 2019, para o recebimento do salário-família, era considerado o salário de contribuição do servidor, logo, os servidores que estivessem em cargo comissionado também recebiam o benefício, considerando que a gratificação para o exercício destes cargos não eram contabilizadas para a incidência da contribuição previdenciária. No entanto, após a Emenda Constitucional nº 103/2019 fixou-se o entendimento de que o benefício só será concedido a servidor com renda bruta mensal inferior a R\$1.364,43, independente das parcelas computadas para a definição do salário de contribuição.



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

Recomendação 13:

Sugere-se que a Secretaria de Administração e Recursos Humanos avalie junto à Procuradoria Municipal os critérios hoje adotados para o pagamento do Salário-família, promovendo a regularização dos casos que julguem discrepantes, bem como elaborem instrumento legal que regulamente os fundamentos que deverão ser adotados para o pagamento do salário-família aos servidores, em consonância com as legislações e jurisprudências nacionais.

8.14. Recebimento concomitante de gratificação pelo exercício de função gratificada e extensão de carga horária

Sobre a remuneração devida ao servidor pelo exercício de função gratificada, o Estatuto dos Servidores Municipais – Lei Municipal nº 004/2007 dispõe:

“Art. 10 Função gratificada é o encargo de chefia cometido a servidor público efetivo, mediante designação.

Parágrafo Único. A competência para a designação ou dispensa de servidor para o exercício de função gratificada é atribuída, no âmbito do Poder Executivo, ao Prefeito Municipal e aos dirigentes das autarquias ou fundações públicas, e no âmbito do Poder Legislativo, à autoridade definida em seu regimento.”

Além disso, o Estatuto prevê as regras para o exercício da função, associando-o ao regime de dedicação integral ao serviço:

“Art. 28 A jornada normal de trabalho dos servidores públicos municipais, regidos por esta Lei Complementar, será de 40 (quarenta) horas semanais, compreendendo cinco jornadas diárias de 8 (oito) horas, excetuando-se o regime de turnos, facultada a compensação de horário e a redução da jornada mediante acordo coletivo de trabalho. Os cargos de nível superior terão jornada de trabalho de 30 (trinta) horas semanais, exceto cargos privativos de nível superior, cuja jornada de trabalho será fixada em legislação específica.

§ 1º O exercício de cargo em comissão ou de função gratificada exige do seu ocupante dedicação integral ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.

§ 2º Observada a necessidade de serviço, a lei poderá estabelecer o regime de tempo integral ou de dedicação exclusiva do servidor público efetivo, fixando o vencimento ou a gratificação necessária à compensação financeira correspondente.



	/	

§ 3º O servidor submetido ao regime de dedicação exclusiva não poderá exercer qualquer outra atividade estranha ao seu cargo, inclusive de natureza privada.

§ 4º Fica vedada a concessão de regime de tempo integral ou de dedicação exclusiva ao servidor:

I – ocupante de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada;

II – colocado à disposição de outro Poder do Município, de outro Município, do Estado ou da União.”

Diante disto, pressupõe-se que o servidor ocupante de função gratificada estende automaticamente sua carga horária, caso esta seja inferior a 40 horas semanais. Ou seja, já se inclui automaticamente em regime integral de prestação de serviço, o servidor que exerce função gratificada, descharacterizando a necessidade de estender sua carga horária, quando esta permitir somada à referida gratificação.

O recebimento concomitante confronta o que está previsto no Estatuto dos Servidores a respeito da vedação de concessão de regime de tempo integral ou dedicação exclusiva a quem já ocupa cargo de provimento em comissão ou de função gratificada.

Dentre os servidores selecionados na amostra, identificaram-se 02, 01 da Secretaria de Governo e 01 da Secretaria de Obras e Serviços Urbanos que recebem simultaneamente gratificação pelo exercício de função gratificada e extensão de carga horária. O entendimento contrário a esta conduta já foi inclusive ratificado em algumas jurisprudências, como a abaixo citada, exarada pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

“Acórdão 3406/2017 TCE-PR:

A função gratificada, em razão da execução de atribuições além das previstas para o cargo, obriga o servidor efetivo à jornada integral de trabalho, mesmo quando admitido para cargo de jornada de 20 horas semanais, podendo ainda, cumular cargos públicos, desde que correspondam aos constitucionalmente permitidos e desde que haja compatibilidade de horários.”

A própria Lei Federal nº 8.112/1990, que corresponde ao Estatuto dos Servidores Federais, expõe no § 1º em seu artigo 19:



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

“Art. 19, § 1º O ocupante de função gratificada submete-se a regime de integral dedicação ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da administração.”

Ademais, as funções que os servidores com esta inconsistência exercem evidenciam claramente natureza de cargo comissionado, pois ambas possuem a nomenclatura inicial de “Coordenador”, de forma que sua classificação como função gratificada não descharacteriza as atribuições de Chefia, direção e assessoramento, corroborando o entendimento sobre a impossibilidade de acumular a extensão de carga horária com o recebimento da referida gratificação. Reforça-se este posicionamento por meio de jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, abaixo citada:

“Deve-se exigir destes servidores comissionados o cumprimento da jornada integral de trabalho de 40 horas/semanais, condizente com a integral dedicação ao serviço de que trata o § 1º do art. 19 da Lei nº 8.112/1990, como restou decidido no citado [Acórdão 417/2007-TCU-1ª Câmara](#), que ratificou o entendimento já firmado em outros julgados desta Corte.

Desta forma, de acordo com o entendimento adotado pelo TCU, servidores sujeitos a jornada diferenciada em razão de leis especiais, quando designados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, devem cumprir regime de dedicação integral de 40 horas semanais.

Recomendação 14:

Considerando o que está previsto no Estatuto e demais jurisprudências sobre o assunto, recomenda-se que os servidores ocupantes de cargo de chefia, ainda que por meio de função gratificada cumpram com o regime integral de prestação de serviço, isto é, de 40 horas, não devendo receber extensão de carga horária. É fundamental que a Administração avalie a classificação destes cargos como função gratificada e providencie junto à Procuradoria Municipal a regularização dos casos dos servidores citados no achado acima discutido, bem como promova uma revisão nas classificações das atribuições em funções gratificadas e cargos comissionados, de forma a refletirem com maior fidelidade a realidade da Administração Pública Municipal.



8.15. Gratificação por participação em Comissão com classificação diversa da natureza da vantagem

No desenvolvimento dos trabalhos de auditoria, identificou-se, por meio da análise dos instrumentos legais (Art. 161 e Anexo V da Lei Municipal nº 1.935/2007) de referência a previsão de função gratificada para participação em comissões, confirmadas pela verificação na folha de pagamento, do recebimento por alguns servidores selecionados na amostra, conforme quadro abaixo:

Tabela 7: Funções gratificadas de participação em comissão.

DENOMINAÇÃO	REFERÊNCIA	GRATIFICAÇÃO
Membro de Comissão de Controle, Avaliação e Auditoria	FG – 1	R\$ 728,33
Presidente de Comissão Sindicância ou de Processo Administrativo Disciplinar	FG – 1	R\$ 728,33
Membro de Comissão de Sindicância ou de Processo Administrativo Disciplinar	FG – 2	R\$ 566,48
Presidente de Comissão de Licitação e Pregoeiro	FG – 3	R\$ 961,40
Membro de Comissão de Licitação e Equipe de Apoio	FG – 4	R\$ 783,75

Esta observação chamou a atenção da equipe de Auditoria, pois as atribuições inerentes as denominações supramencionadas, salvo o de Presidente, não correspondem as funções de Direção, Chefia e Assessoramento, conforme exigido pela Constituição Federal e pelas leis, para inclusão de competências nessas classificações.

Trata-se apenas de gratificação que objetiva incentivar o servidor a exercer algumas atribuições que ultrapassam as competências regulares do cargo que ocupa, o que expõe a necessidade de reavaliar sua classificação como função gratificada.

Ressalta-se que os servidores não se dedicam exclusivamente a estas funções, sendo exercidas apenas temporariamente quando necessárias e convocadas.

Recomendação 15:

Sugere-se que a Secretaria de Administração avalie junto a Procuradoria Municipal a possibilidade de alterar a classificação das atuais “Funções Gratificadas”, para uma classificação que reflita com mais autenticidade as atribuições a serem desenvolvidas, e que de fato não implique, salvo os casos específicos, a dedicação exclusiva na função.



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

8.16. Cargo comissionado realizando compensação de horas extras computadas

O Estatuto dos Servidores Municipais de Domingos Martins – Lei Complementar Municipal nº 004/2007, prevê no § 1º do artigo 28, as regras para o exercício de cargo em comissão, associando-o ao regime de dedicação integral ao serviço, conforme exposto a seguir:

§ 1º O exercício de cargo em comissão ou de função gratificada exige do seu ocupante dedicação integral ao serviço, podendo ser convocado sempre que houver interesse da Administração.

O desempenho do cargo comissionado implica em disponibilidade horária para prestar a devida assessoria àquele que o nomeou, com base no critério da confiança, não sendo devido, por via de consequência, o pagamento de horas extras.

No entanto, durante as visitas nas Secretarias, verificou-se em duas delas, por afirmação dos próprios servidores, a ocorrência de um servidor em cada, ocupantes de cargo em comissão que realizam a compensação de horas extras em folga, devido à impossibilidade de receber em pecúnia, dado entendimento firmado pela Administração Municipal.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, também já manifestou-se desfavoravelmente a esta conduta, no Parecer nº COG-117/07, em partes, citado a seguir:

“Não é cabível a sistemática de compensação de horas extras quando o servidor ocupa cargo comissionado ou exerce função gratificada, pois, o “plus” remuneratório que recebe está implícito no custeio das horas que porventura tenham de ser realizadas além do horário normal de expediente. (...) O pagamento de horas extras a servidores ocupantes de cargos em comissão e a servidores que desempenham função gratificada é considerado incompatível com a natureza das funções que demandam, eventualmente, jornada de trabalho além do horário normal de expediente.”

Tal entendimento encontra amparo no fundamento de que o servidor nomeado para um cargo em comissão ou mesmo para uma função gratificada, detém a confiança do Administrador, devendo dedicar-se plenamente às atividades inerentes ao cargo até porque, a gratificação que lhe é concedida é o principal motivo para que esteja disponível para desempenhar as tarefas que lhe dizem respeito, ou mesmo, outras que porventura surjam e que sejam do interesse do órgão, como um todo.



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

Neste sentido, tem-se também o posicionamento da doutrina pátria, senão vejamos:

"Por outro lado, os funcionários que ocuparem cargos em comissão devem dedicar-se plenamente à função. Isto quer dizer incompatibilidade com todas as formas de atividade – isso está no Estatuto, na Lei 8.112 – e também, podem ser convocados, a qualquer hora, para prestar serviços sem qualquer remuneração extraordinária. Se aos ocupantes de cargos em comissão são carreados alguns direitos, exatamente por estarem intimamente ligados àqueles que os indicou devem dedicação plena ao trabalho, não somente as quarenta horas de trabalho, como está expresso no art. 19, do Estatuto, da Lei 8.112." (Lúcia do Vale Figueiredo, Titular da Cátedra de Direito Administrativo da Universidade Católica de São Paulo, publicado na Revista de Direito Público nº 99, p. 27 e 28).

Desta forma, partindo-se da premissa que o Município cumpre a Lei Maior, possuindo apenas cargos em comissão com atribuições de direção, chefia e assessoramento, entende-se que não há de falar em pagamento de "horas extraordinárias" ou "compensação por horas extras", porque o exercício daquelas funções exclui o cumprimento de carga horária específica, diariamente cumprida e controlável, justamente por ser a confiança o elemento que autoriza a nomeação, o que implica na obrigação do servidor provido em comissão de desempenhar os deveres de direção e/ou chefia que, necessariamente, não podem e não estão subordinados à carga horária.

Recomendação 16:

Sugere-se que a Administração junto a Procuradoria Municipal manifestem-se orientando as demais Secretarias sobre a inconformidade da adoção desta conduta, que deverá ser transmitida aos servidores e interrompida de imediato, de forma a conscientizá-los sobre a incoerência de receber gratificação para o cargo em comissão que exige naturalmente dedicação em períodos maiores, se necessário, e para o serviço extraordinário.

8.17. Quantidade significativa de Atestados apresentados pelos servidores lotados nas Secretarias de Educação e Saúde

Sobre a incidência de atestados médicos verificou-se que não há na Prefeitura de Domingos Martins Instrumento normativo que regulamente os procedimentos a serem adotados, bem como de um setor específico para apresentação e validação de atestados médicos apresentados pelos



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

servidores, o que facilita a entrega e aceitação dos mesmos, dado que os servidores dos setores administrativos não possuem capacidade técnica para questionar documentos médicos.

Verificou-se ainda que o Estatuto prevê um prazo de 48 horas para apresentação do atestado à perícia médica do município, na Seção II – da licença para tratamento da própria saúde, porém o Setor de Recursos Humanos afirmou que esse prazo também não é cumprido pelas Secretarias; e mesmo sendo infringido, o atestado não perde sua validade, o que de fato dá condições para que o servidor não o respeite.

Por meio das respostas obtidas no questionário encaminhado às Secretarias verificou-se um número significativo de atestados médicos apresentados por servidores lotados nas Secretarias de Educação e de Saúde, sendo um total de 346 e 178, respectivamente, no período de abril, maio e junho de 2019.

O assunto é delicado para a gestão pública, devido à subjetividade e a pessoalidade inerentes ao mesmo. O número considerável de atestados apresentados nestes setores é reflexo de inúmeros fatores presentes na Administração Pública Municipal, tais como:

- Baixos salários;
- Acúmulo de atividades devido ao número reduzido de servidores;
- Ausência de um setor de medicina do trabalho que acompanhe o desenvolvimento da saúde do servidor;
- Poucos incentivos;
- Pressão e controle social intensos e frequentes;
- Ambientes desfavoráveis.
- Alta responsabilidade;

Este contexto, instigou a Controladoria a avaliar com mais profundidade a situação, solicitando por meio das Comunicações Internas nº 73 e 74, o encaminhamento pelas Secretarias de Educação e Saúde, respectivamente, de um levantamento dos atestados apresentados no primeiro semestre de 2019, por servidor, de todas as categorias profissionais, com especificação dos nomes e motivos, se possível.

Na Secretaria de Educação, a análise não foi completa, pois apenas 13 das 46 escolas, responderam a solicitação. No entanto, com os dados fornecidos, foi possível concluir, que há considerável reincidência de servidores no período analisado, e são as escolas as unidades que



possuem o maior número de atestados. Há um agravante neste cenário, pois, em geral, os profissionais das escolas, exercem atividades que não podem permanecer desassistidas, o que implica em contratação de servidores substitutos e horas extras para servidores efetivos para cobrir estes períodos, onerando os cofres públicos.

Ainda na Secretaria de Educação, a forma como se realiza o pagamento das substituições, quando as mesmas são realizadas por profissionais externos ao quadro de servidores, devido à ausência de funcionário disponível na unidade para atender a demanda, também representa situação alarmante. Nesses casos, a hora extra é concedida a um servidor do quadro funcional e o mesmo, repassa posteriormente o valor recebido em folha, ao diretor da escola, com o qual foi acordado a substituição emergencial e o mesmo transfere o valor para o professor substituto externo.

Teoricamente a Prefeitura não pode limitar a quantidade de atestados médicos entregue por um funcionário, mas pode manter um controle. Caso a quantidade de dias abonados ultrapasse 15 dias, o empregador pode encaminhar o funcionário e seus atestados médicos ao INSS para que seja feita uma perícia médica, a fim de verificar se o funcionário está apto a realizar suas funções.

Recomendação 17:

Recomenda-se, em caráter de urgência, que a Administração junto a Procuradoria Municipal invista na elaboração de um instrumento normativo que regulamente os prazos e procedimentos para a apresentação de atestados pelos servidores, exigindo que os mesmos sejam homologados pelo Médico do Trabalho da Prefeitura, e regulamente os processos de substituição de servidores, quando necessário.

Ademais, é importante, que as Secretarias de Educação e de Saúde que apresentaram maior incidência de atestados avaliem o ambiente de trabalho dos servidores com maior reincidência para identificar possíveis gargalos e intervir promovendo adequações e melhorias nos locais de trabalho, ainda que com o remanejamento e a rotatividade dos servidores.

Por fim, a Administração deve empenhar esforços para a conclusão da reforma administrativa, pois ainda que não proporcione grandes mudanças, possa oferecer algumas melhorias na carreira e remuneração de algumas categorias, hoje consideravelmente defasadas e desestimuladas; e também para implantar uma equipe multiprofissional de Saúde Ocupacional, com finalidade de proteger a integridade dos servidores, por meio de amparo físico e psicológico.



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

8.18. Inexistência de cronograma interno para controle de férias dos servidores nas Secretarias

Com base nas respostas obtidas nos questionários enviados às Secretarias, observou-se que 06 delas afirmaram não possuir cronograma interno específico para o gerenciamento das férias dos seus servidores. Com a visita nas Secretarias, para averiguar as respostas fornecidas, de fato identificou-se que estas Secretarias, na verdade, utilizam, como mínimo instrumento de controle o relatório encaminhado pela Gerência de Recursos Humanos que comunica o período aquisitivo dos servidores alocados na Secretaria, e aproveitando-o, os setores informam logo a frente da informação do período vencido, o mês em que o servidor pretende gozar as férias, quando o mesmo se manifesta. O Setor de Recursos Humanos informou que esse relatório é enviado às Secretarias, por volta de 03 a 04 vezes no ano, sendo necessário que o mesmo retorne à Gerência de Recursos Humanos, com as informações das datas programadas para as férias dos servidores, conforme disposição interna, o que de fato não ocorre.

Em suma, não há um documento específico elaborado pelas Secretarias no início do exercício para planejar as férias dos servidores o que implica em servidores com mais de duas férias vencidas, desmotivados e cansados e pagamento de indenizações muitas vezes desnecessárias.

Em seguida, das 07 Secretarias que declararam possuir cronograma de férias, foi possível averiguar que 03 também faziam o controle apenas pelo relatório disponibilizado pela Gerência de Recursos Humanos, não possuindo de fato um planejamento próprio anual e formal.

O resultado foi que, de fato, apenas 04 secretarias realizavam um planejamento anual para concessão de férias aos servidores, por meio de cronograma próprio específico, levando em consideração as necessidades internas de se programar nos períodos de afastamento de cargos essenciais as atividades da Secretaria.

Não obstante, a não retirada de férias promova o exaurimento dos servidores, há uma outra consequência atenuante, que corresponde ao pagamento de férias em dobro, quando na verdade era possível adequar a saída temporária do servidor do setor. Por meio das respostas obtidas nos Questionários Online, remetidos às Secretarias, apurou-se um total de 43 servidores com duas ou mais férias vencidas acumuladas do total de servidores, em decorrência da falta de controle e planejamento das Secretarias.



_____	/	_____
_____		_____
_____		_____
_____		_____

Em geral, a maioria das Secretarias informou que já estava tomando providências para regularizar a situação, porém, programavam o gozo de 01 período de férias, sendo que logo já estava vencendo outra, o que acarretava novo acúmulo, não promovendo grandes mudanças de fato.

Posto isto, o questionamento da Equipe de Auditoria não está, puramente, no acúmulo das férias, pois há previsão no Estatuto, mas sim, pela inexistência de uma razão plausível para tal situação, e, principalmente, a falta de posicionamento favorável ou de controle por parte da chefia imediata para a permanência do servidor. Em especial, porque salvo os Secretários municipais, os demais servidores nesta situação, poderiam ser temporariamente substituídos sem maiores danos para a Administração Pública municipal.

A Equipe identificou ainda que a Prefeitura não vivencia um cenário extraordinário de serviço que impossibilite a concessão de férias aos servidores, corroborando o entendimento, de que em muitos casos é uma escolha do servidor, para que haja o recebimento posterior da indenização.

Destaca-se que, externamente, o pagamento de indenização ou férias em dobro, não representa apenas uma despesa para a Prefeitura, mas uma imagem de que o órgão público não está permitindo a concessão do benefício, por demandas de serviço, o que de fato não é real.

Ressalta-se que as férias é um direito e um período concedido para que o servidor descanse e resolva questões pessoais, comum a todos, preservando sua saúde e bem-estar.

Recomendação 18:

A Equipe de Auditoria recomenda que as Secretarias passem a realizar cronograma específico anual para programar a concessão de férias aos servidores alocados em seu quadro, evitando transtornos com pagamento de indenizações e férias em dobro desnecessárias, a descontinuidade do serviço por ausência de tempo hábil para contratar substitutos, bem como a manutenção de servidores cansados e desmotivados.

Ressalta-se ainda a necessidade de que as Secretarias, em caráter de urgência, promovam a regularização dos servidores com dois ou mais períodos de férias vencidos, e, caso haja necessidade do serviço ou impossibilidade de concessão dos mesmos, que seja devidamente justificado e autorizado pelo chefe imediato.



8.19. Desvio das Funções Comissionadas na Estrutura das Secretarias

Uma situação recorrente que foi observada durante os trabalhos de Auditoria, na Prefeitura de Domingos Martins, correspondeu ao **desvio de função** dos cargos comissionados e funções de confiança. Essa situação ocorre quando o agente realiza atividades diferentes da direção ou assessoramento técnico, sendo, em geral, atividades operacionais e rotineiras. Nesses casos, o cargo é mero título formal cujo verdadeiro propósito é a percepção de remuneração, sem a contraprestação do serviço específico exigido.

Para evitar que cargos comissionados e funções de confiança sejam utilizados sem o devido retorno de um serviço de qualidade para o órgão, a administração superior deve formalizar os níveis de capacitação, experiência, formação acadêmica ou especialização do cargo ou função. Caso os ocupantes dos cargos comissionados e funções de confiança não apresentem os requisitos necessários para cumprir suas atividades, cabe ao órgão promover a capacitação gerencial do servidor (efetivo ou não) e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento.

No mesmo sentido, o Acórdão TCU nº 3.023/2013 – Plenário afirmou que a administração deve fundamentar os processos de **recrutamento e seleção** (internos e externos) em perfis de competências, inclusive os relativos a cargos/funções de livre provimento de natureza técnica ou gerencial, e assegurar concorrência e transparência nos processos. Isto é, registrar de forma clara, quais as habilidades, conhecimentos, atitudes e competências são necessárias para cada um dos cargos comissionados em relação à sua atividade específica e posição hierárquica.

Recomendação 19:

Recomenda-se que a Administração Municipal como um todo reavalie os servidores alocados nos cargos comissionados de suas estruturas, para identificar a ocorrência destas distorções nas funções de fato exercidas pelos servidores e as previstas para o cargo. Ademais, promover a capacitação técnica dos atuais ocupantes quando desqualificados, ou a contratação de novos servidores por processos objetivos, técnicos e transparentes, exigindo que os nomeados efetivamente exerçam funções de chefia, direção e assessoramento.



8.20. Desvio de Lotação dos Cargos Comissionados na Estrutura da Prefeitura

No questionário online encaminhado pela Controladoria às Secretarias foi abordada uma indagação sobre a existência de cargos comissionados na estrutura da Secretaria sendo exercidos de fato em outra, como alternativa adotada para proporcionar o aumento da remuneração de alguns servidores. Sobre esse questionamento, foram observadas as seguintes respostas:

Tabela 8: Desvios de cargos na Prefeitura de Domingos Martins.

Cargos	Secretarias com os cargos em sua estrutura	Secretarias ou órgãos nos quais os cargos estão sendo exercidos de fato
Assessor Técnico	Governo	Obras e Serviços Urbanos
		Comissão de Licitação
		Assistência e Desenvolvimento Social
		Administração e Recursos Humanos
		Fazenda
Coordenador	Interior e Transporte	Fazenda
Coordenador	Procuradoria	Fazenda

O remanejamento de cargos comissionados para outros órgãos da Prefeitura ou externos descaracteriza a natureza do cargo, que corresponde ao exercício de função de chefia, direção e assessoramento específica para as áreas abrangidas pelas competências da Secretaria. Além disso, os cargos cedidos são para aumentar a remuneração de servidores que já exercem atividades operacionais na Secretaria de destino, distorcendo ainda mais o objetivo do cargo, e sendo injusto para os demais servidores que não são beneficiados.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU, em Auditoria específica realizada no Tribunal Regional do Amapá (TRE – AP), Acórdão 154/2004 – Denúncia, se manifestou pela regularização imediata de desvio de função comissionada identificada, conforme exposto a seguir:

“7.8 constatou-se que a função comissionada FC-4 de Assistente de Chefia do Gabinete da Presidência, atribuída à servidora requisitada Maria da Consolação Lima Rodrigues, não corresponde com a efetiva lotação desta servidora na estrutura organizacional do órgão, vez que, em realidade, esta encontra-se em exercício na Secretaria de Administração e Orçamento.



(...) regularize, de imediato, a situação da servidora requisitada Maria da Consolação Lima Rodrigues, uma vez que a referida servidora detém a função comissionada de Assistente de Chefia no Gabinete da Presidência do TRE/AP, embora esteja lotada na Secretaria de Administração e Orçamento do TRE/AP.”

Recomendação 20:

A Controladoria sugere que os Secretários promovam a adequação dos cargos em comissão para que exerçam suas funções na estrutura em que estão alocados conforme Lei própria, para atender ao princípio da moralidade e da legalidade, bem como cumprir com o propósito constitucional da natureza dos cargos comissionados.

8.21. Cessão de Cargos Comissionados

Nas visitas realizadas pela equipe de Auditoria nas Secretarias, foi reportado, por uma delas, a existência de cessão de servidor ocupante de cargo comissionado para órgão de outro poder no Município de Domingos Martins.

Importante ressaltar que os cargos em comissão se encontram alinhados com as políticas governamentais do chefe do governo e tem objetivo de alcançar o melhor desempenho na Administração Pública, dessa forma a cessão de servidores é incompatível com o exercício da função de confiança ou comissionada, não podendo, o administrador público abusar da prerrogativa constitucional, nomeando os servidores nos referidos cargos para, posteriormente, cedê-los a outro órgão, entidade ou poder.

Se este servidor em comissão, a princípio contratado para exercer uma função de confiança do contratante, é cedido a outro órgão, nos leva a questionar qual o real intuito em contratar uma determinada pessoa para depois cedê-la a outro órgão.

Assim, a cessão de pessoal ocupante de cargo em comissão ou função de confiança para outros órgãos, entidades ou poderes é desarrazoada, uma vez que tais funções, conforme previsto constitucionalmente, implicam necessariamente no desempenho de funções de chefia, direção e assessoramento no órgão/poder previsto em lei, devendo ser exercidas em benefício da autoridade que tem o poder de nomeação, não se admitindo, que sejam colocados à disposição de outros órgãos.

Em relação ao tema, vejamos parecer do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco:



		/	

“Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 15 de fevereiro de 2006, considerando todos os termos do Relatório Técnico (Opinativo), às fls. 05 a 16 dos autos, responder ao Consulente nos seguintes termos:

- *Servidor que exerce cargo comissionado não pode ser colocado à disposição de outro órgão ou entidade.*
- *Só é permitida a cessão de funcionário se forem atendidas as seguintes condições:*
 1. *Estar o servidor em exercício de cargo efetivo;*
 2. *Haver previsão legal;*
 3. *Efetivar a celebração de convênios, quando entre poderes da mesma esfera ou entre esferas distintas de governo;*
 4. *Editar e publicar ato (portaria) que mencione, entre outros, o motivo e o prazo da cessão e a quem cabe o ônus da remuneração do servidor. (Decisão TC n. 0154/06, Relator Conselheiro Carlos Barbosa Pimentel, sessão: 15/02/06, negrito e grifo nosso).*”

Nesse mesmo sentido já se posicionou o Tribunal de Contas de Minas Gerais, de forma contrária à cessão de servidor titular de cargo em comissão, através da consulta nº 443.034, Relator Conselheiro Simão Pedro Toledo. O TCE-MG, partindo do pressuposto de que a nomeação do cargo em comissão caracteriza-se pela relação de confiança entre o servidor nomeado e a autoridade que o nomeou, entendeu que a cessão não se compatibiliza com a natureza daquele cargo, na medida em que o servidor cedido fica subordinado a outra autoridade, o que desconstitui a relação de confiança.

No mais, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais considerou que o cargo em comissão, por ser de livre nomeação e exoneração, possui uma transitoriedade incompatível com o ato de cessão, o qual possui como requisito a fixação de um prazo determinado dentro do qual o servidor fica à disposição do cessionário.

Recomendação 21:

A Controladoria sugere que a Secretaria em questão promova a adequação da cessão de servidor ocupante de cargo em comissão, encerrando a cessão para que o servidor permaneça no cargo, ou exonerando o servidor do respectivo cargo para que o mesmo se mantenha cedido, cumprindo com as disposições constitucionais e legais que estabelecem as diretrizes para os cargos em comissão.



8.22. Cessão de servidores

Na prática verificou-se a necessidade de aprofundar os casos de cessão de servidores encontrados nas Secretarias, no que diz respeito a documentação e formalização, dessa forma esse item será analisado em fiscalização específica, que deverá abordar apenas esse tema.

8.23. Servidores em desvio de função

O desvio de função acontece quando o titular de um cargo exerce funções de outro. Durante a Auditoria, por meio dos questionários e da visita nas Secretarias, identificou-se os seguintes casos de desvio, sem que houvesse laudo ou documento formal autorizando o exercício de outras funções, conforme relatado pelas próprias Secretarias:

Tabela 9: Desvios de funções na Prefeitura de Domingos Martins.

Secretaria	Desvios
Interior e Transporte	- Servidor no cargo de Braçal, atuando como Operador de Máquina; - Servidor no cargo de Professor atuando como Administrativo;
Cultura e Turismo	- Servidor (Casa da Cultura) no cargo de Repcionista atuando como Servente;
Meio Ambiente	- Servidor no cargo de Professor atuando como Administrativo;

Importante ressaltar que a equipe de auditoria não se aprofundou na existência de outros desvios de função, mas apenas nos que foram informados pelos servidores questionados em visita.

Nesses casos, o reenquadramento ao cargo de fato exercido não pode ser permitido, sem laudo médico que autorize a readaptação do servidor pois esta conduta fere a exigência constitucional de concurso público para a investidura em cargos públicos.

Recomendação 23:

Dentre os alertas já realizados por esta Controladoria, insere-se a regularização imediata de servidor em desvio de função, indicando que o mesmo retorne ao seu cargo de origem, ou no caso de impossibilidade por questões de saúde, que seja iniciado processo administrativo para a emissão de laudos médicos e a junção das demais documentações que amparem formalmente a modificação do cargo de exercício.



8.24. Padrões de promoção divergentes com a data de admissão do servidor

Sobre o processo de promoção do servidor público, a Lei Municipal nº 1.934/2007, prevê:

"Art. 17 Considera-se promoção a elevação do servidor público municipal para o padrão imediatamente superior da classe do cargo ocupado.

Art. 18 A promoção do servidor público municipal dar-se-á exclusivamente por merecimento, após avaliação de desempenho realizada na forma prevista nesta Lei e no regulamento a ser editado.

Art. 19 A promoção dar-se-á em intervalos de 3 (três) anos de serviço efetivo prestado no cargo pelo servidor público à Prefeitura Municipal de Domingos Martins, ressalvadas as regras de enquadramento para os servidores públicos municipais da situação anterior para a situação aprovada por esta Lei."

Na amostra selecionada foi possível verificar casos de servidores que não se enquadram nos devidos padrões, considerando a data de admissão e os dispositivos da legislação em vigor referente ao Plano de Cargos e Salários.

Em entrevista com o Setor de Recursos Humanos, foi informado que as variações ocorreram devido ao processo de transição na reforma administrativa de 2007, que deu origem a Lei atualmente em vigor nº 1.934/2007, em substituição à Lei nº 1.070/1989.

As variações ocorreram especialmente, devido aos seguintes fatores previstos na Lei anterior: período para a aquisição da progressão de 2 anos e o tempo de serviço para enquadramento nos padrões, que computou qualquer período anterior de vínculo com a Prefeitura. Estes aspectos permitiram que alguns servidores da amostra estivessem em padrões mais avançados do que o adequado conforme a data de admissão e a Tabela em vigor.

Logo, considerando que as inconsistências nos padrões não corresponderam a irregularidades, mas sim a enquadramento na transição de estruturas administrativas, não há recomendações a serem feitas.

8.25. Servidor efetivo que recebeu 13º no mês de aniversário e não teve desconto proporcional posterior na rescisão

Na amostra selecionada, verificou-se o caso de um servidor contratado que recebeu o valor do 13º integralmente no mês de abril, e teve rescisão de contrato em 14 de junho, não tendo sido



_____ / _____

identificado o desconto do valor proporcional, referente aos meses de 13º não trabalhados mas recebidos, conforme previsto no Estatuto dos Servidores:

"Art. 109 § 4º Se durante o ano do período aquisitivo o servidor tiver recebido o 13º vencimento e licenciar-se sem remuneração, for exonerado ou demitido, ou tiver suspensa a remuneração, a qualquer título, inclusive por óbito, terá que ser feita a restituição ao erário municipal da parcela respectiva, na proporção de 1/12 (um doze avos), sendo o valor correspondente descontado de eventual saldo de vencimentos ou proventos ou vantagens pecuniárias a que ele ou seus herdeiros tenha direito."

Em entrevista realizada com o Setor de Recursos Humanos, foi confirmado que houve um equívoco, não tendo sido promovido o desconto na rescisão desse servidor, mas que habitualmente o procedimento adotado pela Gerência é de realizar o desconto das parcelas de meses ainda não trabalhados, proporcionalmente na rescisão contratual.

Recomendação 25:

Recomenda-se que o Setor de Recursos Humanos adote procedimentos de conferência das parcelas que compõem a rescisão contratual, sejam estas de eventuais descontos ou de indenizações, como medida de controle para evitar posteriores danos ao erário.

8.26. Valor pago de extensão de carga horária de servidor não condizente com o salário-base

No caso selecionado na amostra, pôde-se verificar que o valor da extensão de carga horária paga no mês ao servidor, que teve data de admissão no dia 03, não ficou no mesmo valor que o salário proporcional pago no mês. Pressupõe-se que o cálculo da extensão utilizou o valor proporcional do salário mensal para apurar o valor do dia do servidor, ao invés do salário-base do mês, gerando um valor a menor. Em entrevista com o Setor de Recursos Humanos o equívoco foi confirmado.

Recomendação 26:

Recomenda-se que o Setor de Recursos Humanos apure o equívoco e, caso seja necessário, providencie o pagamento da diferença devida ao servidor. Caso seja detectado erro de sistema, que seja providenciado acerto junto com o responsável.



		/	

9.CONCLUSÕES

Foram examinadas através desta auditoria, a conformidade dos atos de pessoal da Prefeitura de Domingos Martins.

Procedida à auditoria, a equipe técnica observou quantidade significativa de inconformidades nos aspectos abordados, e relacionados aos servidores municipais. Em especial, observa-se que muitas condutas hoje praticadas pelas Secretarias não possuem amparo de instrumentos legais municipais, e os existentes são vagos e subjetivos, trazendo instabilidade jurídica aos servidores e variabilidade de procedimentos adotados nas Secretarias. Este contexto torna urgente a realização de reforma administrativa para unificar, atualizar e enriquecer as legislações municipais, bem como, posteriormente, regulamentá-las.

A Controladoria identificou ainda que a adoção de boas práticas na administração dos aspectos relacionados a pessoal, variou significativamente entre as Secretarias, a depender da vontade do gestor responsável, apresentando de forma geral, certo descontrole por parte dos setores, sobre os atos de pessoal, em especial, no que concerne a realização de horas extras, atestados médicos e concessão de férias.

Ademais, a Controladoria verificou a existência significativa de servidores desestimulados pelos baixos salários, carreiras defasadas e condições não ideais de trabalho. Logo, entendeu-se que muitas inconformidades detectadas correspondiam a alternativas para compensar a remuneração obsoleta e a insatisfação com as condições de trabalho.

Por fim, a Controladoria observou inúmeros relatos e achados relacionados à Frequência (assiduidade) dos servidores e seus registros, verificações estas que exigiriam significativa dedicação da equipe de auditoria, de forma que se optou por realizar em momento posterior uma fiscalização específica para apurar esta questão, dada sua relevância no âmbito institucional.

O presente relatório é parcial, destacando apenas os resultados obtidos por meio das análises documentais, das entrevistas aos gestores e responsáveis e pela aplicação de questionários, de forma que as alterações identificadas como necessárias e urgentes possam ser providenciadas de imediato pelas Secretarias.



É urgente que os gestores empenhem esforços para aprimorar os procedimentos adotados, em relação a pessoal de suas Secretarias, de forma que as atividades-meio não sejam sucateadas em detrimento das atividades fins das unidades gestoras, pois um desenvolvimento administrativo precário pode afetar significativamente os fins que se pretendem alcançar junto a sociedade. Ressalta-se ainda, que os servidores são a principal ferramenta de trabalho dos órgãos públicos, bem como a maior despesa de seus orçamentos, exigindo atenção e controle redobrados por parte dos administradores responsáveis.

Ante ao exposto, a Controladoria entende que após a divulgação dos resultados, deverá realizar um trabalho assíduo de acompanhamento da implantação das alterações necessárias, dado a imensa resistência dos servidores em aceitá-las e o impacto das mesmas na condução dos trabalhos ante a sociedade.

Por fim, é essencial que seja realizado um trabalho de conscientização junto aos servidores para que adotem condutas adequadas, zelando pelos recursos públicos, em especial, no que concerne as despesas com pessoal. Percebendo-se a ausência de melhorias, na prática, será necessário que a Administração adote posturas alternativas, incluindo a notificação imediata de órgãos de controle externo para que auxiliem na exigência ao cumprimento das leis.

É o relatório.

Domingos Martins (ES), 27 de dezembro de 2019.

Márcia d'Assumpção
Controladora Interna

Renata Peterle Ronchi
Auditora Pública Interna - 10526

Franciele Luzia Holz
Auditora Pública Interna - 12640