

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

RELATÓRIO DE AUDITORIA

ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS, EMPREGOS E FUNÇÕES PÚBLICAS NO ÂMBITO DA SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO CEARÁ

MAIO/2017

RESUMO

Esta auditoria de pessoal teve como objetivo verificar, sob o prisma da legalidade, se havia, na Secretaria da Saúde do Ceará – SESA, agentes públicos em acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas.

Para tanto, foi definida questão de auditoria relativa à existência de agentes públicos com vínculo funcional pertencente à SESA acumulando cargos, empregos ou funções públicas em infringência às disposições da Constituição Federal.

Desse modo, a equipe de auditoria enviou à entidade jurisdicionada planilhas e formulários eletrônicos contendo, respectivamente, os indícios de acumulação ilícita de cargos, empregos e funções por parte de servidores oriundos da mencionada Pasta, e os modelos de respostas a serem dadas pelo ente auditado de acordo com a situação encontrada e a providência tomada.

Nessa linha, é mister ressaltar que tal metodologia foi prevista no bojo do Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o Tribunal de Contas da União, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa que o Tribunal de Contas do Ceará aderiu, sem olvidar as necessárias adaptações realizadas ao processamento no âmbito desta Corte.

Com efeito, a Secretaria da Saúde, mediante provocação deste Tribunal de Contas, apurou os indícios de irregularidades e prestou às informações requeridas nos moldes propostos pelo formulário eletrônico enviado.

Esta unidade de fiscalização, por sua vez, apreciando as respostas concedidas pelo ente auditado, elucidando que os servidores em possível acumulação ilícita foram chamados pela SESA para, conforme o caso, regularização da situação, apresentação de defesa ou esclarecimento devido, verificou que havia, efetivamente, agentes públicos da mencionada Secretaria em acumulação ilícita de cargos públicos, sem prejuízo daqueles casos pendentes de conclusão submetidos ao crivo da assessoria jurídica do órgão auditado em sindicâncias e processos administrativos disciplinares.

Dessa forma, como fruto desta fiscalização de pessoal, anuncia-se que 188 (cento e oitenta e oito) servidores da Secretaria da Saúde do Ceará em acumulação ilícita foram exonerados de um ou mais cargos públicos anteriormente ocupados na Administração,

seja na própria Secretaria ou nos outros entes públicos cujos vínculos funcionais também foram compreendidos no objeto do trabalho em comento.

É de salutar importância destacar que se espera como benefícios do presente trabalho um incremento no controle e no reestabelecimento da regularidade quanto à acumulação de cargos conforme as exceções constitucionais. Ademais, vale destacar a economia ao erário fruto da cessação de pagamentos efetuados nesses casos, bem como a inegável função pedagógica em relação aos futuros instrumentos de controle a serem implementados na rotina funcional do órgão auditado.

Finalmente, a partir dos resultados encontrados, a equipe de fiscalização produziu este Relatório, apresentando pormenorizadamente os achados, critérios, causas, benefícios esperados, bem como propostas de encaminhamento ao Tribunal de Contas do Ceará com determinação de medidas para a correção de falhas e recomendação de melhorias para se coibir a acumulação ilícita de cargos, empregos e funções públicas.

SUMÁRIO

RESUMO	2
1 INTRODUÇÃO	5
1.1 Deliberação que originou o trabalho.....	5
1.2 Visão geral do objeto.....	5
1.3 Objetivo e questão de auditoria.....	7
1.4 Metodologia utilizada e limitações.....	7
1.5 Benefícios estimados da fiscalização.....	10
2 ACHADOS DE AUDITORIA	11
2.1 Existência de agentes públicos da Secretaria da Saúde do Ceará em acumulação ilícita de cargos, empregos e funções públicas.....	11
2.1.1 Situação encontrada.....	12
2.1.2 Critério.....	12
2.1.3 Objeto.....	13
2.1.4 Evidências.....	13
2.1.5 Causas.....	17
2.1.6 Efeitos.....	17
3 CONCLUSÃO	18
4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	20
APÊNDICE A	22
APÊNDICE B	29
APÊNDICE C	33
ANEXO I	34

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente feito de Auditoria de Conformidade, promovida junto à Secretaria da Saúde do Estado do Ceará – SESA, deflagrada por esta Gerência de Fiscalização de Pessoal da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, com o objetivo de verificar a legalidade quanto à acumulação de cargos, empregos e funções públicas, no âmbito da mencionada Pasta, nos termos da Constituição Federal de 1988, legislação de referência e jurisprudência aplicável, ressaltando que a corrente fiscalização foi devidamente autorizada pela Presidência desta Corte de Contas estadual (fls. 12 e 13).

1.1. DELIBERAÇÃO QUE ORIGINOU O TRABALHO

Elucida-se que o presente trabalho foi motivado pela adesão do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE ao Acordo de Cooperação Técnica (Anexo I) celebrado entre o Tribunal de Contas da União - TCU, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon, o Instituto Rui Barbosa – IRB e outros Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios do País, para realização de planejamento da estratégia de controle conjunto de vínculos funcionais existentes na Administração Pública nacional (federal, estadual e municipal), de modo a viabilizar o monitoramento específico quanto à legalidade de acumulações de cargos, empregos e funções públicas no âmbito das entidades auditadas.

No âmbito de atuação deste Tribunal de Contas, a presente auditoria foi autorizada mediante Solicitação de Auditoria nº 0001/2017 (fls. 12) e Ofício nº 0050/2017 – Gab. Pres. (fls. 13), ambos de 10 de janeiro de 2017.

1.2. VISÃO GERAL DO OBJETO

A Constituição Federal, em diversas passagens, traz regramento pertinente à acumulação de cargos, empregos e funções públicas. Em seu art. 37, que traz as disposições gerais aplicáveis à Administração Pública nacional, nos incisos XVI e XVII, há previsão no sentido de vedar, em regra, a acumulação remunerada de cargos públicos, empregos e funções, excetuando, quando houver compatibilidade de horários, a acumulação de dois cargos de professor, de um cargo de professor com outro técnico ou

científico e de dois cargos ou empregos privativos de profissionais da saúde com profissão regulamentada.

Nesse sentido, a Constituição Federal busca garantir a prestação dos serviços públicos pautada na eficiência, princípio constitucional expresso, passível de prejuízo frente à sobrecarga de jornadas de trabalho ocasionada pela acumulação indevida de cargos públicos de agentes da Administração.

No mesmo plano, mas considerando o tratamento diferenciado conferido aos militares pela Constituição Federal, é importante frisar, igualmente, que estes, quanto à acumulação de cargos públicos, foram tratados em dispositivos distintos dos servidores civis, sendo regidos pelos art. 42 (militares estaduais) e art. 142 (militares federais), da Carta Magna de 1988.

Quanto a esse ponto, cumpre informar as disposições constitucionais aplicáveis aos militares estaduais e federais, vez que, na execução desta fiscalização, foram identificados indícios a eles concernentes. É preciso, para entender as vedações quanto à acumulação de cargos por militares, conjugar o disposto no art. 42, §1º, com o art. 142, §3º, inciso II, ambos da Constituição Federal, que permitem, apenas, acumulação remunerada do cargo de militar com outro cargo ou emprego privativo da área da saúde com profissão regulamentada, aplicando-se lhes a permissão do art. 37, inciso XVI, alínea “c”.

Dito isso, cumpre pontuar a importância da fiscalização realizada por órgãos externos de controle, como o realizado na espécie, tendo em vista que os sistemas de controle interno, muitas vezes, apresentam sérias deficiências nesse sentido, notadamente pela falta de ferramentas efetivas de acesso a bases de dados funcionais nos diversos níveis federativos, a fim de viabilizar esse controle de vínculos e acumulação de cargos.

Uma vez contextualizado, em linhas gerais, a matéria sobre a qual a presente auditoria trilhou seus caminhos, é mister informar que, considerando o permissivo constitucional para acumulação de dois cargos privativos da área da saúde, a Secretaria da Saúde do Estado do Ceará foi selecionada para ser auditada, sem olvidar que, na fase de planejamento, num juízo preliminar, esta Pasta foi a que apresentou o maior número de indícios, fator determinante para pronta atuação da Secretaria de Controle Externo

deste Tribunal e da Gerência de Fiscalização de Pessoal, unidade técnica encarregada de desempenhar tal atribuição.

1.3. OBJETIVO E QUESTÃO DE AUDITORIA

A presente auditoria teve por objetivo apurar possíveis irregularidades relativas à acumulação de cargos, empregos e funções públicas por servidores da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará – SESA.

O escopo restou delimitado, no âmbito da SESA, quanto aos vínculos dos servidores ativos que supostamente exerciam dois cargos inacumuláveis e aos servidores que estavam em provável acumulação de três ou mais vínculos com a Administração Pública, em infringência ao disposto no texto da Constituição Federal.

Para atingir o objetivo mencionado, formulou-se a seguinte questão de auditoria:

- *Existem, na Secretaria da Saúde do Ceará - SESA, agentes públicos acumulando cargos, empregos ou funções públicas em desacordo com o que estabelece o art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal de 1988?*

1.4. METODOLOGIA UTILIZADA E LIMITAÇÕES

A equipe de fiscalização elaborou a Matriz de Planejamento (fls. 09/10) e utilizou como principais técnicas de auditoria o exame documental e o cruzamento eletrônico de dados.

Para a etapa de execução desta auditoria, a unidade técnica adotou o procedimento definido pelo Tribunal de Contas da União em conjunto com os outros Tribunais de Contas do País, que consistiu no envio à entidade auditada de planilhas eletrônicas, por meio de ofício de diligência, que continham os indícios de acumulação ilícita de cargos públicos, para que esta, de posse dos indícios, promovesse a apuração e regularização dos casos apontados por este órgão de controle.

No caso da SESA, a Gerência de Fiscalização de Pessoal definiu a amostra auditável nos servidores ativos que supostamente exerciam dois cargos inacumuláveis e

nos servidores em suposta acumulação de três, quatro, cinco ou mais vínculos ativos com a Administração Pública, sendo pelo menos um dos vínculos oriundos da SESA.

Assim, a auditoria envolveu 319 servidores em possível exercício de dois cargos inacumuláveis, e 295 servidores em possível exercício de três ou mais cargos, empregos ou funções públicas, totalizando, desse modo, 614 servidores públicos.

É importante elucidar que, a fim de deixar mais clara a análise e apuração dos fatos tanto por esta Gerência como por parte dos gestores da SESA, os indícios foram divididos em duas tabelas, a primeira apenas com os casos de exercício de dois cargos inacumuláveis com a nomenclatura de “*TabelaFinalOficioSESA_Ativos Cargos Nao Acumulaveis*”, e a segunda com os casos de servidores em possível exercício de três ou mais cargos, denominada “*TabelaFinalOficioSESA_3 4 5 6 Vinculos*”, cuja cópia do arquivo inicial¹ se acosta aos autos para fins de consulta (APÊNDICE C).

Desse modo, este Tribunal de Contas provocou a apuração das irregularidades por parte da Secretaria da Saúde, tendo esta prestado as informações requeridas por meio do preenchimento de formulário eletrônico (parte integrante das tabelas eletrônicas), nos moldes apresentados no Ofício nº 0050/2017 – Gab. Pres. (fls. 13/15), que assim dispunha:

“Para preenchimento do formulário eletrônico, solicita-se que sejam adotadas as seguintes orientações:
*Para cada indício apresentado, deverá ser escolhida obrigatoriamente para a coluna POSICIONAMENTO_ÓRGÃO uma das 05 (cinco) opções pré-definidas:
0. Irregularidade procede e a situação foi regularizada
1. Irregularidade procede e foram adotadas medidas para regularizar a situação
2. Irregularidade procede mas não foram adotadas medidas para regularizar a situação
3. Irregularidade NÃO procede pois o servidor não se encontra nessa situação
4. Irregularidade NÃO procede pois a situação do servidor está amparada por outras normas e/ou decisões.
*Somente marcar a opção 0 caso a irregularidade já tenha sido efetivamente regularizada.
*Se marcar a opção 1, deverão ser informadas as medidas adotadas na coluna OBSERVAÇÕES ADICIONAIS.
*Se marcar a opção 2, deverão ser apresentadas justificativas para a ausência de medidas para regularizar a situação na coluna OBSERVAÇÕES ADICIONAIS.

¹ Cópia do CD-ROM enviado à SESA com os indícios identificados por esta auditoria, ressaltando que foi sobre os arquivos nele contidos que a SESA analisou a tabela e preencheu o formulário eletrônico que, frisa-se, é parte integrante da tabela.

*A opção 3 deverá ser selecionada quando se caracterizar perda de objeto ou erro na base dados utilizada (falso positivo), que deverá ser informado na coluna OBSERVAÇÕES ADICIONAIS.

*Se marcar a opção 4, informar nas respectivas colunas, o dispositivo legal, decisão judicial, decisão do TCE/CE e/ou decisão administrativa que fundamenta(m) o posicionamento do órgão. Em caso de decisão judicial, o servidor/pensionista deve figurar como parte ou substituído no processo; em caso de decisão do TCE/CE, o servidor/pensionista deve ser parte interessada.”

Assim sendo, o ente auditado, depois de diligenciar no sentido de apurar as irregularidades, preencheu o formulário eletrônico marcando uma das opções acima indicadas (0 a 4), informando, outrossim, no campo “OBSERVAÇÕES_ADICIONAIS”, as justificativas que ensejaram a escolha da opção marcada.

Como resultado, a SESA enviou três CDs, cada um com duas planilhas, nos mesmos moldes que esta equipe encaminhou, tendo sido as primeiras tabelas (fls. 27) apresentadas de modo incompleto, o que ocasionou o envio de novo CD com os mencionados arquivos (fls. 36). Neste, por sua vez, após um juízo preliminar desta Gerência, foi verificada discrepância quanto aos critérios de preenchimento frente à situação encontrada pelo órgão auditado, o que ocasionou a ida dos integrantes desta unidade de fiscalização à Secretaria da Saúde, onde foi concedida orientação para que tal ocorrência fosse sanada. Por fim, um terceiro CD-ROM foi apresentado (fls. 38)², recaindo sobre este a análise dos achados de auditoria a serem expostos ao logo do presente Relatório.

Desta feita, depois de analisadas todas as respostas fornecidas pela Secretaria da Saúde, conforme formulários eletrônicos integrados às tabelas em anexo (fls. 38), esta equipe de auditoria avaliou as medidas tomadas pela aludida Pasta.

Quanto às limitações, estas se devem à própria metodologia utilizada, vez que a opinião emitida por esta equipe de fiscalização baseia-se nas declarações apresentadas pela Secretaria da Saúde de modo unilateral, sem que os auditores desta Gerência de Fiscalização de Pessoal tenham tido acesso à documentação comprobatória dos casos verificados individualmente pela Pasta auditada, o que, pelo volume de servidores e

² Dois arquivos em formato .xlsx, um com os casos de acumulação de dois cargos inacumuláveis (“Reanálise - TabelaFinalOficioSESA_Ativos Cargos Nao Acumula”) e outro com os casos de acumulação de três ou mais cargos (“Reanálise - TabelaFinalOficioSESA_3 4 5 6 Vinculos 28.04.20”).

documentos relacionados, inviabilizaria o presente trabalho nos moldes propostos no Acordo de Cooperação Técnica que se aderiu.

De outro tanto, é importante destacar os gestores públicos, o que inclui os da Secretaria da Saúde por óbvio, têm o dever legal de tomar providências quando cientificados da prática de irregularidades por servidores de seus quadros, sob pena de responsabilidade por omissão, além do dever de prestar as informações fidedignas ao Tribunal de Contas do Estado.

1.5. BENEFÍCIOS ESTIMADOS DA FISCALIZAÇÃO

Dentre os benefícios estimados desta fiscalização, ressalta-se a função pedagógica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará em relação aos futuros instrumentos de controle que deverão fazer parte do cotidiano do órgão auditado, com vistas a impedir o acúmulo ilegal de cargos públicos.

Ademais, vislumbra-se a expectativa de controle, correção de irregularidades, fornecimento de subsídios para atuação das entidades, além de economia ao erário, decorrente da sustação de pagamentos efetuados nos casos de acumulação indevida de cargos.

Quanto à economia ao erário decorrente da sustação dos pagamentos irregulares³, espera-se que a **Administração Pública** (federal, estadual e municipal) **economize em um exercício financeiro, pelo menos, R\$ 8.969.559,23 (oito milhões, novecentos e sessenta e nove mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e vinte e três centavos)**, conforme memória de cálculo elaborada por esta unidade técnica que se acosta aos autos (APÊNDICE C).

Especificamente quanto à **Secretaria da Saúde**, com a exoneração dos servidores em acumulação ilícita de seus quadros, foi possível mensurar uma **economia anual aos cofres públicos estaduais de, pelo menos, R\$ 2.704.811,29 (dois milhões, setecentos e quatro mil, oitocentos e onze reais e vinte e nove centavos)** (APÊNDICE C).

³ O cálculo do montante de economia ao erário não levou em consideração os desligamentos ocorridos antes o envio do ofício de comunicação desta Auditoria, conforme exposto na Seção 2.1.4 do Relatório.

2. ACHADOS DE AUDITORIA

Este tópico apresenta uma visão consolidada das irregularidades constatadas durante os trabalhos da auditoria. Os resultados detalhados, com as devidas anotações e observações pertinentes a cada um dos servidores detectados em possível acumulação ilícita de cargos, encontram-se nas planilhas eletrônicas (“*Reanálise - TabelaFinalOficioSESA_3 4 5 6 Vinculos 28.04.20*” e “*Reanálise - TabelaFinalOficioSESA_Ativos Cargos Nao Acumula*”) acostadas aos presentes autos (fls. 38).

Tendo em vista que o presente trabalho teve como metodologia a provocação do ente auditado para que este apurasse e corrigisse as irregularidades identificadas por este Tribunal de Contas, o achado verificado⁴, qual seja, a existência de agentes públicos da SESA em acumulação ilícita de cargos empregos e funções, teve como desdobramento a abertura de sindicâncias e processos administrativos, motivo pelo qual, ao final, se propôs determinação para que a Secretaria da Saúde conclua todas as medidas instauradas nesse sentido.

Nessa senda, ao final do Relatório, no Apêndice A, consta lista, extraída das planilhas eletrônicas, dos servidores cujos casos estão pendentes de regularização e/ou verificação, contendo número do CPF, identificação nominal de cada um dos servidores e a tabela da qual se retirou tal informação.

Por fim, registre-se que consta, igualmente, no Apêndice B, extrato informativo consolidado das informações extraídas das tabelas sobre as quais se apurou as irregularidades, ressaltando que tais informações se ancoram não apenas nas opções marcadas, mas também nas observações/justificativas apostadas pela Secretaria da Saúde no campo “observações adicionais” das tabelas, conforme se evidenciará na Seção 2.1.4 deste Relatório.

2.1. EXISTÊNCIA DE AGENTES PÚBLICOS DA SECRETARIA DA SAÚDE DO CEARÁ EM ACUMULAÇÃO ILÍCITA DE CARGOS, EMPREGOS E/OU FUNÇÕES PÚBLICAS

⁴ Ressalta-se que os achados são subsidiados nas informações prestadas pela própria entidade auditada.

2.1.1. SITUAÇÃO ENCONTRADA

Em análise preliminar, foram identificados 614 servidores em possível acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas no âmbito da SESA, destes 319 no exercício de dois cargos incompatíveis, e 295 no exercício de três ou mais cargos, empregos ou funções públicas.

Nessa linha de trabalho, é necessário elucidar que, na execução da presente auditoria, foi possível identificar a presença de servidores militares em possível acumulação ilícita, o que demandou a inclusão, como critério de auditoria, dos art. 42, §1º; c/c art. 142, §3º, inciso II, ambos da Constituição Federal, que serão aprofundados no respectivo tópico.

Desse modo, quando da apuração dos indícios, a SESA notificou os servidores indicados na planilha e buscou averiguar a situação apontada e, uma vez confirmada a acumulação ilícita, regularizar a situação dos servidores.

2.1.2. CRITÉRIO

Utilizou-se como critério da presente auditoria o art. 37, incisos XVI e XVII, da Constituição Federal, que traz a regra da incompatibilidade de cargos, empregos e funções públicas, bem como suas exceções, *in verbis*:

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;

Por outro lado, em virtude da detecção de servidores militares em possível acumulação ilícita, como já aduzido neste Relatório, o critério teve de ser ampliado, passando a abranger, também, a previsão dos artigos 42, §1º, e 142, §3º, inciso II, ambos da Constituição Federal, abaixo transcritos:

Art. 42. [...]

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores

Art. 142. [...]

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

II - o militar em atividade que tomar posse em cargo ou emprego público civil permanente, ressalvada a hipótese prevista no art. 37, inciso XVI, alínea "c", será transferido para a reserva, nos termos da lei;

2.1.3. OBJETO

O objeto da auditoria consiste na planilha processada pelo Tribunal de Contas da União, cuja base refere-se ao mês de março de 2016, isto é, a base de dados cujos vínculos funcionais serviram de fonte de informação para o presente trabalho foi aquela do citado mês e ano. Assim, de posse de tais dados, fornecidos pelos diversos Tribunais de Contas de todo o País, inclusive por este TCE/CE, a Corte Federal realizou o cruzamento destes, apontando os indícios de acumulação irregular de cargos, empregos ou funções públicas, e remeteu tais dados a este órgão de controle externo.

2.1.4. EVIDÊNCIAS

Ab initio, é importante ressaltar que esta unidade de fiscalização emitiu posicionamento de acordo com as informações prestadas pela entidade auditada, considerando as opções marcadas e as observações adicionais apresentadas.

Dessa maneira, após a apuração dos indícios de irregularidades por parte da Secretaria da Saúde, esta complementou e devolveu as planilhas eletrônicas (fls. 38), preenchendo, igualmente, o formulário eletrônico, evidenciado o que a seguir se expõe:

A) 192 CASOS DE ACUMULAÇÃO ILÍCITA CUJA SITUAÇÃO JÁ FOI REGULARIZADA (OPÇÃO 0);

a.1) 119 servidores pediram exoneração de um ou mais cargos para fins de regularização frente às constatações desta auditoria, isto é, em razão de a Secretaria da Saúde ter notificado o servidor acerca da suposta acumulação indevida;

a.2) 48 servidores pediram exoneração de um ou mais cargos durante o período compreendido entre março de 2016 e janeiro de 2017, isto é, depois do mês que serviu de base para a presente auditoria (março/2016) e antes da comunicação oficial desta fiscalização à SESA (janeiro/2017), enquadrando-se, portanto, na presente hipótese;

a.3) 18 casos cujas informações apostadas no campo “observações adicionais”⁵, por serem demasiadamente vagas, não permitem precisar a data do desligamento, mas, como a Secretaria da Saúde enquadrou tais hipóteses na opção 0, considerou-se que tais desligamentos se deram em razão desta auditoria;

a.4) 7 casos identificados como enquadramento errado que melhor se amoldariam à opção 3.

B) 248 CASOS DE ACUMULAÇÃO ILÍCITA EM QUE FORAM TOMADAS MEDIDAS PARA REGULARIZAR A SITUAÇÃO (OPÇÃO 1):

b.1) 241 casos divididos entre processos administrativos disciplinares, sindicâncias e outros processos instaurados para apuração das irregularidades;

b.2) 6 casos em que faltou documentação comprobatória da regularização;

b.3) 1 caso cujas informações apostadas no campo “observações adicionais”, por serem demasiadamente vagas, não permitem identificar a medida tomada para regularização.

C) 1 CASO DE ACUMULAÇÃO ILÍCITA EM QUE NÃO FORAM TOMADAS MEDIDAS PARA SANAR A SITUAÇÃO (OPÇÃO 2):

c.1) ao analisar as “observações adicionais” acerca deste único caso em que a opção 2 foi marcada, referente ao caso de irregularidade que procede, mas que não foram tomadas medidas para regularização, é possível perceber que tal caso se trata, verdadeiramente, de hipótese que se enquadraria na opção 1, vez que foi instaurada sindicância para análise da Coordenadoria Jurídica do

⁵ Coluna do formulário eletrônico na qual o ente auditado apresenta as justificativas que ensejaram a opção marcada.

ente auditado, em outras palavras, medidas foram tomadas para sua regularização.

D) 95 CASOS EM QUE A IRREGULARIDADE NÃO PROCEDIA, POIS O INDÍCIO APONTADO NÃO SE CONFIRMOU (OPÇÃO 3):

d.1) 87 casos indicam que a base de dados sobre a qual se realizou a presente auditoria apresentou equívocos, isto é, trata-se dos casos em que os indícios não se confirmaram (“falsos positivos”);

d.2) 8 casos identificados como enquadramento errado: três servidores que melhor se amoldariam a opção 0 (um caso nos termos do item a.1 e dois casos nos termos do item a.2); e cinco servidores que melhor se enquadrariam na opção 4, vez que se encontram cedidos a outros órgãos/entidades.

E) 78 CASOS EM QUE A IRREGULARIDADE NÃO PROCEDIA, POIS O SERVIDOR ENCONTRAVA-SE AMPARADO POR ALGUMA NORMA JURÍDICA OU DECISÃO JUDICIAL (OPÇÃO 4).

e.1) 75 dos casos nessa hipótese enquadrados dizem respeito a servidores que se encontram cedidos a outros órgãos;

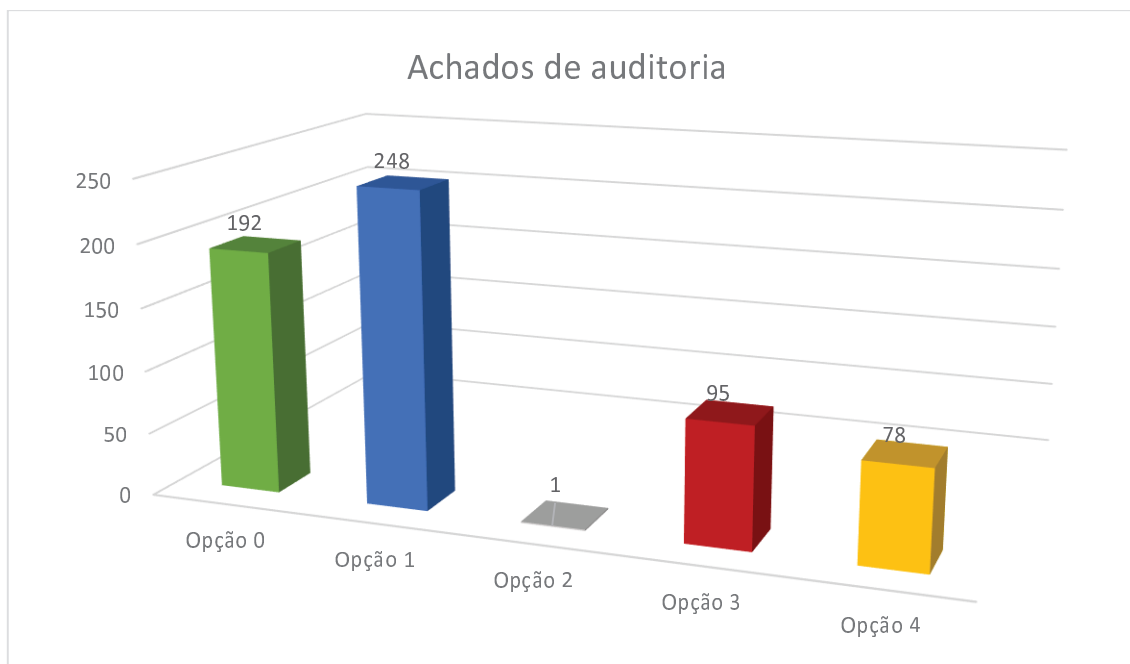
e.2) 1 caso de pensão provisória;

e.3) 1 caso de servidor removido;

e.4) 1 caso de servidor que supostamente exercia dois cargos inacumuláveis, mas que, conforme Parecer da Procuradoria Geral do Estado do Ceará nº 1730/2014 e aval da Secretaria de Planejamento e Gestão do Ceará, acumula lícitamente dois cargos, um de Coronel da PMCE e um de Cirurgião Dentista na SESA.

Para melhor visualização dos achados, esta Gerência de Fiscalização elaborou os gráficos abaixo colacionados. Enquanto o Gráfico 1 retrata fielmente às opções marcadas pela Secretaria da Saúde, o Gráfico 2 apresenta as ocorrências de acordo com o entender desta unidade técnica, considerando o que consta nas “observações adicionais” prestadas no formulário eletrônico integrante da planilha sobre a qual se fez o presente Relatório.

Gráfico 1. Números de casos de acordo com as respostas da Secretaria da Saúde



Total: 614 servidores

Opção 0: Irregularidade procede e a situação foi regularizada.

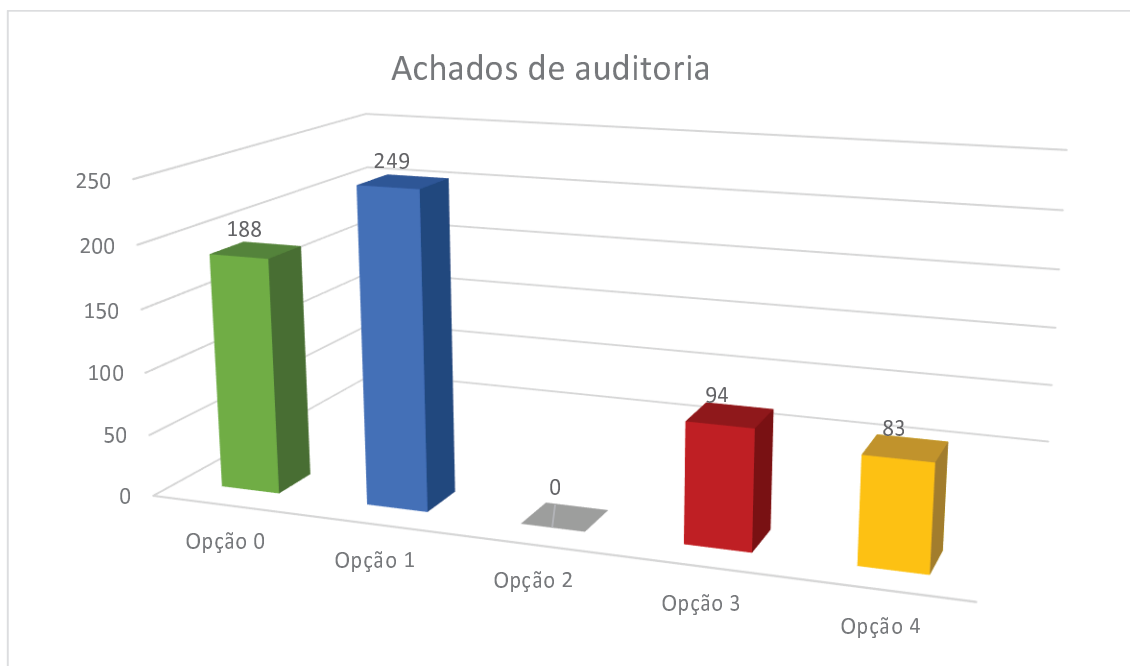
Opção 1: Irregularidade procede e foram adotadas medidas para regularizar a situação.

Opção 2: Irregularidade procede mas não foram adotadas medidas para regularizar a situação.

Opção 3: Irregularidade não procede pois o servidor não se encontra nessa situação.

Opção 4: Irregularidade não procede pois a situação do servidor está amparada por outras normas e/ou decisões.

Gráfico 2. Número de casos de acordo com a compreensão desta unidade técnica (Seção 2.1.4)



Total: 614 servidores

Opção 0: Irregularidade procede e a situação foi regularizada.

Opção 1: Irregularidade procede e foram adotadas medidas para regularizar a situação.

Opção 2: Irregularidade procede mas não foram adotadas medidas para regularizar a situação.

Opção 3: Irregularidade não procede pois o servidor não se encontra nessa situação.

Opção 4: Irregularidade não procede pois a situação do servidor está amparada por outras normas e/ou decisões.

2.1.5. CAUSAS

Essencialmente, as principais causas das irregularidades verificadas nesta auditoria de pessoal relacionam-se à fragilidade do controle interno ancorado apenas na autodeclaração do servidor referente à não acumulação de cargos, empregos e funções públicas.

Por outro lado, não se pode olvidar a insuficiência dos meios de verificação da possível ilegalidade, destacando que a Secretaria da Saúde do Ceará não dispõe das ferramentas efetivas (acessos a bases de dados) para essa verificação (vulnerabilidade decorrente da deficiência /inexistência do controle interno).

2.1.6. EFEITOS

Como efeitos dos achados de auditoria, cumpre apontar os seguintes: o comprometimento da qualidade dos serviços prestados pelos servidores, em razão da sobrecarga de trabalho advinda da acumulação ilícita de cargos; o dispêndio irregular de dinheiro público no pagamento de servidores em situação de acumulação ilícita de cargos, empregos e/ou funções públicas; e o potencial recebimento em duplicidade de auxílios-alimentação, o que é vedado pelo art. 5º da Lei Estadual nº 13.363/03⁶.

⁶ Lei nº 13.363/05. Art. 5º. O auxílio alimentação é inacumulável com outros de espécie semelhante, originária de qualquer forma de auxílio ou benefício para alimentação do servidor.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, a equipe de auditoria conclui no sentido de que, sem prejuízo de outros casos porventura não abrangidos nesta fiscalização, constatou-se, na Secretaria da Saúde do Ceará, a existência de agentes públicos em acumulação ilícita de cargos, empregos e/ou funções.

Nessa linha, de um universo de 614 (seiscentos e quatorze) servidores pertencentes aos quadros da SESA que tiveram seus vínculos funcionais com a Administração Pública analisados, 188 (cento e oitenta e oito), que estavam acumulando cargos públicos em desacordo com os mandamentos constitucionais sobre a matéria, tiveram a situação regularizada. (Seção 2.1.4, item “a”).

Nessa mesma esteira, cumpre informar que, dentro dos casos acima apontados, 48 (quarenta e oito) servidores que inicialmente estavam em acumulação indevida de cargos tiveram suas situações regularizadas antes da comunicação oficial desta auditoria para o ente auditado (Seção 2.1.4, item “a”).

Por conseguinte, em decorrência das exonerações de um ou mais cargos efetivadas com o intuito de regularizar a acumulação indevida, houve a vacância de 201 (duzentos e um) cargos, empregos e/ou funções públicas. Destes, 44 (quarenta e quatro) pertencentes aos quadros da Secretaria da Saúde do Ceará e 157 (cento e cinquenta e sete) aos demais entes federativos.

Por outro lado, 249 (duzentos e quarenta e nove) agentes públicos estão com os respectivos casos a serem apurados perante Secretaria da Saúde, seja em sindicâncias, em processos administrativos disciplinares ou, ainda, em pendência para envio de documentos comprobatórios. (Seção 2.1.4, item “b”). Em relação a tais casos, é fundamental que a Secretaria da Saúde ponha termo a essas medidas tomadas para regularizar tais situações.

Quanto aos indícios que não se confirmaram, estes perfizeram o total de 177 (cento e setenta e sete), incluindo aqueles os casos que mostraram ser “falsos positivos” e aqueles cujos servidores estavam albergados por determinada norma ou decisão específica (Seção 2.1.4, itens “c” e “d”).

Em relação às causas dessas irregularidades, cumpre informar que estas se devem, essencialmente, à fragilidade do controle interno que se baseia, quase que

exclusivamente, nas declarações prestadas pelo agente público unilateralmente. Ademais, o ente auditado carece de meios de verificação das ilegalidades mencionadas, tais como acessos a bases de dados funcionais de outros entes federativos para fins de verificação da existência de outros vínculos funcionais. (Seção 2.1.5).

Como efeitos da acumulação ilícita de cargos, empregos e funções públicas nesta fiscalização verificada, sobressaem o comprometimento da qualidade dos serviços prestados pelos servidores tendo em vista a sobrecarga advinda da acumulação irregular de cargos públicos, o dispêndio irregular de dinheiro público no pagamento de servidores em situação de ilegalidade, bem como o potencial pagamento em duplicidade de auxílio alimentação, o que é vedado pela legislação estadual. (Seção 2.1.6).

De outro tanto, com esta auditoria se busca efetivar um maior controle e correção das irregularidades, bem como fornecer subsídios para atuação dos entes auditados. Ademais, a economia ao erário decorrente da sustação de pagamentos efetuados nos casos de acumulação ilícita é evidente. É importante que se destaque, do mesmo modo, a função pedagógica deste Tribunal de Contas em relação aos futuros instrumentos de controle que deverão fazer parte do cotidiano do órgão auditado, visando impedir o acúmulo ilegal de cargos públicos.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando que se trata de trabalho pioneiro nesta Gerência de Fiscalização de Pessoal, recém inserida na estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado do Ceará por força da Resolução Administrativa nº 02/2016, e que a metodologia de avaliação se encontra em sua primeira versão, sem ter havido, ainda, ajustes decorrentes de apreciações da mesma por atores externos à equipe de auditoria;

Considerando que se trata de Auditoria de Conformidade com o objetivo de emitir opinião que evidencie em que medida foram observadas as leis, regulamentos, políticas, códigos estabelecidos, contratos, convênios ou outros acordos firmados, de modo a garantir uma correta avaliação da matéria fiscalizada, a partir de critérios adequados e predeterminados;

Considerando que foram identificados servidores em acumulação ilícita de cargos, empregos e/ou funções públicas no âmbito da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará;

Considerando que, conforme o entendimento desta unidade de fiscalização, dos 614 (seiscentos e quatorze) servidores que tiveram seus vínculos funcionais analisados, 188 (cento e oitenta e oito) tiveram a situação regularizada e 249 (duzentos e quarenta e nove) estão com as situações funcionais a serem apuradas em processos administrativos instaurados no âmbito da Secretaria auditada;

Considerando que os casos em que os indícios se confirmaram foram regularizados, estando os demais sendo apurados no âmbito da Secretaria da Saúde;

A Gerência de Fiscalização de Pessoal da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no uso de suas atribuições legais e regulamentares, propõe os seguintes encaminhamentos:

1. RECOMENDAR ao Secretário da Saúde do Estado do Ceará que:

- a) aperfeiçoe termo de declaração de não acumulação de cargos, empregos ou funções com clara identificação dos empregadores (a própria instituição e outros, quer públicos ou privados), os vínculos e sua natureza, os locais de exercício ou prestação dos serviços, as cargas horárias prestadas, as datas de posse, contratação ou exercício, aplicando-o sempre por ocasião da investidura ou modificação de regime de trabalho do servidor e, sobretudo, anualmente;

b) Realize estudo tendente a verificar a possibilidade de adotar procedimento mais racional no que concerne à posse de novos servidores, objetivando certificar a existência ou inexistência de indícios de acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a exemplo de consulta ao Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CnesWeb, link <http://cnes.datasus.gov.br>), sem embargo de outros mecanismos porventura mais eficazes, mantendo em cada pasta funcional cópia das respectivas telas de acesso e dos documentos assim obtidos;

2. **DETERMINAR** ao Secretário da Saúde do Estado do Ceará que conclua, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as medidas iniciadas para regularizar as situações que se enquadram na opção 1 do formulário eletrônico (irregularidade procede e foram tomadas medidas para regularizar a situação), cuja lista de servidores nesta situação consta no APÊNDICE A deste Relatório;

3. **DETERMINAR** ao Secretário da Saúde do Estado do Ceará que, ao final do prazo fixado, envie a esta Gerência de Fiscalização de Pessoal relatório consolidado de acompanhamento em que conste a situação das medidas tomadas para regularizar os casos enquadrados na opção 1 do formulário eletrônico (irregularidade procede e foram tomadas medidas para regularizar a situação), indicando, nominalmente, conforme o APÊNDICE A deste Relatório, o desfecho de cada medida tomada, explicitando, em todo caso, o resultado obtido;

4. **AUTORIZAR** que esta Gerência de Fiscalização de Pessoal instaure processo autônomo de monitoramento a fim de verificar se a Secretaria da Saúde do Ceará cumpriu as determinações exaradas no bojo deste processo;

5. **DAR CIÊNCIA** ao Secretário da Saúde do Ceará sobre a decisão a ser proferida por este Tribunal de Contas;

6. **ARQUIVAR** o presente feito.

Gerência de Fiscalização de Pessoal da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Fortaleza, 30 de maio de 2017.

Luís Cássio de Melo Castro
Analista de Controle Externo

Elano Lima de Oliveira
Gerente de Fiscalização de Pessoal