

ANEXO 5

**INSPEÇÃO PARA ANÁLISE DA FOLHA DE PAGAMENTO, COM VISTAS A AFERIR A
REGULARIDADE DOS PAGAMENTOS REALIZADOS A SERVIDORES, ESTAGIÁRIOS,
PENSIONISTAS E COMISSIONADOS, BEM COMO VERIFICAR A EFICIÊNCIA DOS CONTROLES
INTERNOS UTILIZADOS NA ELABORAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO**

**Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes
Janeiro/2017**

SUMÁRIO

1. Introdução	3
2. Das legislações pertinentes	3
3. Objetivo	4
4. Escopo de trabalho e metodologia	4
5. Dos trabalhos de inspeção	4
6. Achados de auditoria	14
7. Das propostas de melhoria	15
8. Conclusão	17

1 INTRODUÇÃO

Em consonância com os princípios constitucionais dispostos no art. 37 da CF/88, da moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência e, ainda, visando à necessidade de adoção de medidas de contenção de despesas e otimização dos gastos públicos, bem como controle eficiente de pessoal e adoção de medidas de austeridade administrativa e, para atendimento ao Decreto n.º 024/2017, que instaura auditoria, sob a competência desta Secretaria para análise da Folha de Pagamento, com vistas a aferir a regularidade dos pagamentos realizados a servidores, estagiários, pensionistas, e comissionados, bem como verificar a eficiência dos controles internos utilizados na elaboração da Folha, foi realizada inspeção relativa ao tema nos órgãos da Administração Direta e Indireta.

2 DAS LEGISLAÇÕES PERTINENTES

Quanto à base legal utilizada:

- Constituição Federal de 1988;
- Decreto-Lei n.º 5.452/43- Dispõe sobre a Consolidação das Leis Trabalhistas (art. 66);
- Estatuto dos Servidores Municipais de Campos dos Goytacazes – Lei 5.247/91;
- Lei n.º 7709/2005 de 14/04/2005 – Regulamenta os adicionais de insalubridade e periculosidade;
- Lei n.º 8187/2010 de 04/11/2010 – Dispõe sobre a criação de gratificação para os profissionais de saúde plantonistas da rede de urgência/emergência do Município de Campos dos Goytacazes;
- Lei n.º 8222/2011 de 14/04/2011 – Dispõe sobre a criação de gratificação especial para os profissionais plantonistas ou diaristas que laboram no hospital de nível III, no âmbito do Município de Campos dos Goytacazes;
- Lei n.º 8629/2015 – Dispõe sobre a instituição de gratificação especial para profissional médico emergencista.
- Lei 8605/2014 – Dispõe sobre o pagamento de substituições temporárias para servidores da Secretaria Municipal de Saúde e Fundação Municipal de Saúde;
- Decreto n.º 32/2015 - Dispõe sobre a suspensão da execução e pagamento das horas extraordinárias

NOTA: Cabe ressaltar que na folha de pagamento da Fundação Municipal de Saúde consta verba paga a título de gratificação pela Lei n.º 8.543/2014, sendo que a mesma foi revogada pela Lei n.º 8620/2015 e substituída pela Lei n.º 8629/2015, sendo necessária a alteração na folha de pagamento.

3 OBJETIVO

A inspeção realizada pela Secretaria da Transparência e Controle é um processo colaborativo, que visa trazer uma mudança positiva e, ainda, verificar e pontuar as fragilidades nos procedimentos de controle realizados atualmente, bem como apontar as inconformidades com os dispositivos legais vigentes que vierem a ser identificadas.

Esse trabalho teve como objetivo responder às seguintes questões:

- I. A execução de pagamentos a título de gratificações, insalubridade, substituições temporárias e horas extraordinárias ocorre em conformidade com a legislação municipal vigente?
- II. Há justificativa para a ocorrência de substituições temporárias e serviços extraordinários?
- III. A ocorrência de faltas obedece aos critérios previstos na legislação municipal vigente?
- IV. Há justificativa ou apresentação de atestado médico para os dias não trabalhados pelos servidores?
- V. Os controles internos oferecem confiabilidade nos pagamentos realizados a título de gratificações, insalubridade, substituições temporárias e horas extraordinárias na Folha de Pagamento?
- VI. Os controles internos permitem identificar os problemas com faltas e inassiduidade de servidores e proceder ao devido desconto na Folha de Pagamento?

4 ESCOPO DE TRABALHO E METODOLOGIA

Os trabalhos de inspeção foram realizados no período de 03 a 20 de janeiro de 2017 com base em testes/amostras, e, portanto, não identificam necessariamente todos os problemas ou aspectos pertinentes ao tema sob análise. Os procedimentos de auditoria adotados nas circunstâncias foram: exame documental, entrevista e conferência de somas e cálculos.

O período de análise abrangeu os meses de março, setembro e novembro de 2016, sendo utilizadas planilhas com detalhamento da composição dos pagamentos aos servidores municipais dos órgãos inspecionados, bem como avaliações documentais do controle de frequência e demais relatórios. Sobre essas bases foi elaborado o relatório de inspeção.

5 DOS TRABALHOS DE INSPEÇÃO

Instaurada a auditoria da Folha de Pagamento pelo Decreto n.º 024/2017 do dia 03 de janeiro de 2017, para início dos trabalhos, foi realizado um levantamento junto ao setor

de Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Gestão Pública, responsável pela consolidação de dados da Folha mensal dos servidores ativos, inativos, pensionistas, estagiários e comissionados, dos demonstrativos financeiros dos períodos de março/2016, setembro/2016 e novembro/2016 dos órgãos da Administração Direta e Indireta.

Os demonstrativos financeiros utilizados para análise compreendem informações-chave como dados cadastrais dos funcionários, cargos, lotação, vencimentos, benefícios, gratificações, horas extras, faltas abonadas, descontos legais, entre outros, permitindo identificar a remuneração bruta e líquida percebidas.

Por meio do material obtido junto ao RH, foi possível verificar os seguintes montantes de despesa com pessoal na Administração Direta e Indireta referentes a:

ITEM	VALOR TOTAL DO PERÍODO
Gratificação	R\$ 15.145.635,85
Insalubridade	R\$ 12.106.667,58
Substituição Temporária	R\$ 9.419.507,67
Horas Extraordinárias	R\$ 5.050.264,51

5.1 Das Substituições Temporárias

As substituições temporárias pagas a servidores da Secretaria Municipal de Saúde e da Fundação Municipal de Saúde possuem previsão legal na Lei 8.605/14. Para fins de análise, foi verificada a conformidade das substituições ocorridas com os aspectos legais existentes.

Durante os trabalhos de inspeção, por meio de análise documental, foram observadas substituições sem as informações nome, matrícula, cargo e lotação do servidor que será substituído e do respectivo substituto, além de não identificar o motivo do afastamento, contrariando o disposto no Art. 2º, §2º da referida Lei. Em uma amostragem de 58 servidores, um total de 37, ou seja, 64%, não estão em conformidade com o aspecto legal. Esse aspecto constitui o Achado I desta inspeção.

Foi verificado que, em muitos casos, a justificativa utilizada para pagamento da substituição caracteriza reforço de equipe e necessidade de pessoal. Essa prática fragiliza o processo e o controle da Folha de Pagamento, visto que o recurso de substituição está sendo indevidamente utilizado para outros fins.

Outro aspecto importante verificado diz respeito à substituição realizada por profissional não pertencente ao quadro permanente do Município de Campos dos Goytacazes e aos cedidos formalmente pelo Estado do Rio de Janeiro ou Ministério da Saúde a esta Municipalidade. Observou-se que, em uma amostragem de 57 servidores, um total de 16, ou seja, 28% referem-se a substituições realizadas por profissionais contratados por RPA (Recibo de Pagamento a Autônomo), como médicos, enfermeiros e técnicos, estando em desacordo com o disposto no Art. 3º. Tal aspecto constitui o Achado II desta inspeção.

Em entrevistas realizadas, foi possível esclarecer que a prática de utilização de profissionais por meio de RPA para substituição é rotineira e, em sua maioria, acontece em razão da carência de servidores concursados e da indisponibilidade para atendimento em plantões de finais de semana e em UPH's de localidades mais distantes. Tal prática constitui o Achado III desta inspeção.

Conforme o Art. 5º do mesmo dispositivo legal, salvo em caso de autorização conjunta do responsável pela Secretaria de Saúde e da Fundação de Saúde com o Secretário de Administração e Gestão de Pessoas, somente será permitida a substituição nos seguintes cargos:

- I - Médico;*
- II - Enfermeiro;*
- III - Técnico em Enfermagem;*
- IV - Fisioterapeuta;*
- V – Nutricionista*
- VI – Fonoaudiólogo*
- VII - Assistente Social*
- VIII – Psicólogo*
- IX - Cirurgião Dentista*
- X – Farmacêutico*
- XI - Biólogo;*
- XII - Farmacêutico Bioquímico.*

Por meio de entrevistas realizadas e análise documental, constata-se uma prática rotineira de substituição em cargos não previstos no artigo supracitado. Em uma amostra utilizada de 57 servidores, um total de 33, ou seja, 58% atuam em cargos não previstos. No entanto, não foram obtidas em tempo hábil as evidências referentes às autorizações conjuntas.

Nos meses de março, setembro e novembro de 2016, foi pago um total de R\$ 2.489.245,87 (Dois milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil, duzentos e quarenta e cinco reais e oitenta e sete centavos) a título de substituição de profissionais cujo cargo não está previsto no art. 5º referido acima, estimando-se um total dispendido ao ano para pagamento destas substituições de R\$ 9.956.983,48 (Nove milhões, novecentos e cinquenta e seis mil, novecentos e oitenta e três reais e quarenta e oito centavos). É válido ressaltar que, no mesmo período, para cargos administrativos e operacionais foi pago um total de R\$ 367.295,24 (Trezentos e sessenta e sete mil, duzentos e noventa e cinco reais e vinte e quatro centavos) a título de substituição, estimando-se ainda um gasto anual de R\$ 1.471.700,96 (Um milhão, quatrocentos e setenta e um mil, setecentos reais e noventa e seis centavos). Este aspecto constitui o Achado IV desta inspeção.

Outro ponto analisado por esta equipe trata do impedimento de servidor em gozo de férias, de qualquer tipo de licença ou afastamento temporário previsto por lei realizar substituição, conforme estabelece o Art. 6º do referido instrumento legal. Em entrevista com os responsáveis pelo RH da Fundação Municipal de Saúde, foi informado que as substituições são programadas com uma antecedência de 15 dias e que, nesta programação, é verificado se os servidores que realizarão substituições estarão em gozo de férias ou outro tipo de afastamento legal, sendo indeferida a substituição neste caso. Salientamos que o controle é manual e não sistêmico, o que o torna passível de falhas. Este aspecto constitui o Achado V desta inspeção.

A substituição, ainda sob o aspecto dos impedimentos legais, fica limitada a 6 (seis) meses consecutivos, durante o ano civil, em razão de um mesmo afastamento por um único servidor, salvo autorização superior para a sua continuidade, conforme prevê o Art. 8º da Lei. Entretanto, de acordo com as informações prestadas pelos responsáveis pelo RH da Fundação Municipal de Saúde, essa prática de substituição por mais de 6 meses ocorre, havendo autorização apenas no primeiro mês da substituição. Tal fato constitui o Achado VI desta inspeção.

A lei nº 8.605/2014 em seu artigo 9º institui ainda o cadastro de substitutos formados por servidores para a realização da substituição, o que não há, segundo informação prestada pelo órgão, constituindo o Achado VII desta inspeção.

5.2 Gratificações e Insalubridade

5.2.1 Insalubridade

A Lei Municipal nº 7.709/2005 regulamenta os adicionais de insalubridade e periculosidade, conforme preceitos estabelecidos pelo Ministério do Trabalho através de Normas Regulamentadoras e seus anexos.

As atividades e operações insalubres estão definidas na Norma Regulamentadora nº 15 (NR15), sendo especificado em seu Anexo nº 14 as atividades que envolvem agentes biológicos. Dessa forma, o risco é classificado em grau máximo, que percebe 40% de adicional sobre vencimento do cargo ocupado:

“Trabalho ou operações, em contato permanente com: -
“pacientes em isolamento por doenças infectocontagiosas, bem como objetos de seu uso, não previamente esterilizados”

E grau médio, que percebe 20% de adicional sobre vencimento do cargo ocupado:

“Trabalho ou operações, em contato permanente com pacientes em:

- hospitais, serviços de emergência enfermarias, ambulatórios, postos de vacinação e outros estabelecimentos destinados aos cuidados da saúde humana (aplica-se unicamente ao pessoal que tenha contato com os pacientes, bem como aos que manuseiam objetos de uso desses pacientes, não previamente esterilizados)”

A Fundação Municipal de Saúde possui Laudo Técnico das Condições do Ambiente de Trabalho (LTCAT) – 2013/2014 que tem como principal objetivo informar sobre insalubridade por risco biológico e a porcentagem que cada função em relação ao ambiente de trabalho faz jus.

Verificamos que os responsáveis pelo laudo se basearam na NR 15 - Norma Regulamentadora de Atividades e seu Anexo nº 14 – Agentes Biológicos, além da NR 32 – Segurança e Saúde no Trabalho em Serviços de Saúde em seu subitem 32.2.1 – “Para fins de aplicação desta NR, considera-se Risco Biológico a probabilidade da exposição ocupacional a agentes biológicos”.

Foi informado a esta equipe de auditoria pelo Sr. Renato da Silva Santos, Chefe de Serviço Administrativo de Frequência da FMS que o LTCAT precisa passar por uma atualização, dada sua última versão ser datada de 2013/2014 e que atualmente os Laudos são elaborados individualmente, conforme requerimento do servidor. A Norma Regulamentadora 09 prevê a atualização do laudo pelo menos uma vez ao ano.

Os cálculos de adicional de insalubridade sobre o vencimento de cada cargo foram conferidos por amostragem de 100 servidores para cada folha de pagamento (março, setembro e novembro) no percentual de 20% e 50 servidores por folha para o percentual de 40%, estando os mesmos de acordo com o instituído em lei.

5.2.2 Gratificações

Existem atualmente no município três tipos de gratificações dadas aos profissionais da área de saúde ou que laboram em unidade de saúde (Hospital Ferreira Machado) e foram instituídas pelas Leis Municipais 8.187/2010, 8.222/2011 e 8.629/2015.

Foi realizado um levantamento junto à folha de pagamento dos meses auditados para identificar a existência de acúmulo de gratificações, que é vedado, para uma mesma matrícula, pelas Leis que as instituem.

Na verificação de ocorrência de pagamento de gratificações estabelecidas pelas Leis Municipais nº 8.187/2010 e nº 8.222/2011 a uma mesma matrícula, foi identificado:

Mês/Ano	Nº de ocorrências	Lei nº 8.187/2010	Lei nº 8.222/2011
Março/2016	60	R\$ 28.910,00	R\$ 31.760,60
Setembro/2016	53	R\$ 19.740,00	R\$ 19.964,00
Novembro/2016	54	R\$ 22.577,25	R\$ 21.000,00
		R\$ 71.227,25	R\$ 72.724,60

Destacamos o § 1º do art. 3º da Lei Municipal nº 8.222 “O servidor que estiver sendo beneficiado pela gratificação concedida pela Lei nº 8.187/2010, e que porventura venha a ser alcançado por esta lei, não fará jus ao recebimento da presente gratificação”.

Entretanto consta o Parecer nº 2775/2011 da Procuradoria Geral do Município onde o entendimento é pela regularidade do pagamento em caso de substituição.

Todas as ocorrências demonstradas no quadro acima foram casos de substituições.

A verificação de ocorrência de pagamento da Lei n.º 8629/2015 e Lei n.º 8.187/2010 ou Lei n.º 8.222/2011 para uma mesma matrícula observamos:

Mês/Ano	Nº de ocorrências	Lei nº 8.187/2010	Lei nº 8.629/2015
Março/2016	04	R\$ 3.360,00	R\$ 17.600,00
Setembro/2016	05	R\$ 4.804,00	R\$ 22.800,00
Novembro/2016	06	R\$ 5.210,00	R\$ 28.800,00
		R\$ 13.374,00	R\$ 69.200,00

Mês/Ano	Nº de ocorrências	Lei nº 8.222/2011	Lei nº 8.629/2015
Março/2016	02	R\$ 1.760,00	R\$ 9.800,00
Setembro/2016	01	R\$ 880,00	R\$ 5.000,00
Novembro/2016	05	R\$ 3.960,00	R\$ 19.800,00
		R\$ 6.600,00	R\$ 34.600,00

Destacamos o art. 5º da Lei Municipal nº 8.629/2015 “O profissional médico emergencista alcançado por esta Lei, não fará jus as gratificações concedidas pela Lei Municipal nº 8.187 de 04 de novembro de 2010 e Lei nº 8.222 de 14 de abril de 2011”.

Apesar de não ter sido apresentado um parecer específico relativo a Lei 8.629/15 que justifique o acúmulo de gratificação, o entendimento pode ser o mesmo aplicado ao acúmulo das gratificações instituídas pela Lei 8.187/10 e 8.222/11, já que também nessas ocorrências os beneficiados pela gratificação realizaram substituições.

Cabe ressaltar que em caso de substituição o servidor recebe a gratificação da mesma espécie dobrada, quando não recebe duas espécies diferentes de gratificação, ou seja, as gratificações também são pagas quando da substituição.

5.2.3 Dos outros aspectos relevantes

O objetivo deste trabalho foi estimar o custo de pessoal que não está ligado à atividade-fim do hospital, ou seja, os setores administrativos da Fundação Municipal de Saúde que utilizam o prédio do Hospital Ferreira Machado para o desenvolvimento de suas atividades e por isso recebem adicional de insalubridade e gratificação prevista na Lei Municipal nº 8.222/11 (Gratificação para servidores que laboram em hospital de nível III). Tal fato constitui o Achado I desta inspeção.

Foi solicitado através do ofício AGM nº 075/2017, em seu quinto item, a relação de servidores que executam atividades administrativas e que não tenham contato com os pacientes, ou seja, que em seu labor não atuem diretamente com a atividade fim do hospital. O ofício foi protocolado em 10/01/2017, sendo este item não atendido pela Fundação Municipal de Saúde até a presente data.

Diante de escassa informação e da necessidade de atendimento ao Decreto nº 24/2017, para a realização dos trabalhos destacamos aqueles cargos que no nosso entendimento são puramente administrativos e que estavam classificados na folha de pagamento, objeto desta auditoria, como lotados na Fundação Municipal de Saúde, considerando que também constam cargos administrativos com lotação nos hospitais do município. Tais cargos na média apurada de beneficiários é de 140 servidores, cujo valor anualestimado, incluindo o décimo terceiro salário, para insalubridade e gratificação Nível III é de R\$ 968.136,00 (Novecentos e sessenta e oito mil, cento e trinta seis reais).

5.3 Horas extraordinárias e faltas

Do montante relevante de R\$ 5.050.264,51 (Cinco milhões, cinquenta mil e duzentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e um centavos) pagos ao todo a título de horas extras nos meses de março, setembro e novembro de 2016, do qual R\$ 4.809.838,02 (Quatro milhões, oitocentos e nove mil, oitocentos e trinta e oito reais e dois centavos) correspondem a horas extras realizadas por funcionários com lotação na Guarda Civil Municipal, o que representa 95,24% do total de horas extras do período. Por sua vez, nos demais órgãos verificou-se uma despesa total de horas extras de R\$ 240.426,49 (Duzentos e quarenta mil, quatrocentos e vinte e seis reais e quarenta e nove centavos), representando 4,76% do montante apurado.

ÓRGÃO	TOTAL DE HORAS EXTRAS	%
Guarda Civil Municipal	R\$ 4.809.838,02	95,24%
Demais órgãos	R\$ 240.426,49	4,76%
TOTAL	R\$ 5.050.264,51	100,00%

Considerando uma média de R\$ 1.603.279,34 (Um milhão, seiscentos e três mil, duzentos e setenta e nove reais e trinta e quatro centavos) ao mês de horas extras realizadas no órgão, estima-se uma média de R\$ 19.239.352,08 (Dezenove milhões, duzentos e trinta e nove mil, trezentos e cinquenta e dois reais e oito centavos) ao ano.

O Estatuto do Servidor municipal, instituído pela Lei n.º 5.247/91, possui previsibilidade para o adicional por serviços extraordinários na Subseção IV, Arts. 64 e 65, que dispõem que:

“Art. 64 - O serviço extraordinário será remunerado com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) em relação à hora normal de trabalho.

Art. 65 - Somente será permitido serviço extraordinário para atender a situações excepcionais e temporárias, respeitado o limite máximo de 02 (duas) horas por jornada, podendo ser prorrogado por igual período, se o interesse público exigir.

§ 1º- O serviço extraordinário previsto neste artigo será precedido de autorização da chefia imediata que justificará o fato.

§ 2º- O serviço extraordinário realizado no horário noturno previsto no Art. 66 será acrescido do percentual relativo ao serviço noturno, em função de cada hora extra.

§ 3º- O exercício de cargo em comissão ou função gratificada exclui o pagamento do adicional a que se refere o Art. 64.”

Apesar da previsibilidade apontada, considerando o Decreto n.º 32/2015 publicado em 27 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre a suspensão da execução e pagamento das horas extraordinárias, foi suspensa a sua ocorrência no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do município a partir da data de publicação, com exceção às horas extraordinárias necessárias à atuação da Guarda Civil Municipal e em razão do Decreto n.º 308/2013, que dispõe sobre o sistema de ampliação da jornada de trabalho do professor da rede municipal de ensino.

Tendo em vista que o dispositivo legal acima suspende a execução e o pagamento de horas extras a todas as funções, exceto às referentes à atuação da Guarda Civil Municipal e ao professor da rede municipal de ensino enquadrado no Decreto n.º 308/2013 a partir de fevereiro/2015, observou-se a irregularidade na realização das horas extraordinárias nos períodos de março, setembro e novembro de 2016 pelos demais órgãos da Administração Pública municipal, uma vez que o período analisado é posterior ao Decreto. Tal aspecto constitui o Achado I desta inspeção.

Segue abaixo o demonstrativo de horas extras dos demais órgãos em situação irregular:

ÓRGÃO	TOTAL DE HORAS EXTRAS	
Procuradoria Geral do Município	R\$	806,83
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Ambiental	R\$	289,63
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social	R\$	9.236,69
Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte (funções exceto professor enquadrado no Decreto n.º 308/2013)	R\$	97.519,39
Secretaria Municipal de Fazenda	R\$	57.131,49
Secretaria Municipal de Gestão de Pessoas e Contratos	R\$	29.786,27
Secretaria Municipal de Saúde	R\$	8.831,36
Fundação Municipal da Infância e Juventude	R\$	36.824,83
TOTAL	R\$	240.426,49

Para fins de análise desta equipe de auditoria, uma vez observada a relevância da quantidade de horas extras realizadas na Guarda Civil Municipal, foram solicitados ao órgão, através do Ofício n.º 072/2017, esclarecimentos quanto aos cargos e respectivas atribuições e carga horária, além dos documentos e relatórios ref. ao controle de frequência do pessoal, às horas extras ocorridas e respectivas justificativas, às faltas ocorridas, bem como os atestados médicos e justificativas para os dias não trabalhados, entre outros. A resposta apresentada por meio do Ofício n.º 117/2017 aponta uma carência de pessoal efetivo do órgão, considerando o quantitativo disponível de 743 servidores atualmente, a carga horária de 40h semanais e a demanda dos órgãos municipais e outros como Ministério Público, Juízos da Comarca, Polícia Militar, Polícia Federal, recorrendo-se à prática rotineira de horas extras. Tal fato constitui o Achado II desta inspeção.

Quanto aos documentos apresentados, foram encaminhados:

- Edital do Concurso Público n.º 01/2005;
- Lei municipal n.º 8.344/13;
- Lei municipal n.º 8.716/16;
- Relatório de frequência dos meses de março, setembro e novembro;
- Escalas dos meses de março, setembro e novembro;
- Relatório de Ordem de Serviço (eventos/extra) de setembro e novembro (Obs.: não havia controle no mês de março);
- Relação das faltas e atestados médicos de março, setembro e novembro.

É importante salientar que a resposta ao ofício e a documentação encaminhada não atenderam integralmente à solicitação desta equipe, ademais a disponibilização de informações, controles e relatórios se deu exclusivamente por meio de arquivo físico e documental, prejudicando a análise em razão do prazo estabelecido para os trabalhos de inspeção. Tal fato constitui o Achado III desta inspeção.

Quanto aos documentos relacionados, verificou-se no Relatório de Frequência e na planilha de controle da Folha de Pagamento que do total de 781 (setecentos e oitenta e um)

servidores lotados na Guarda Civil Municipal no mês de março, apenas 102 (cento e dois) não receberam horas extras. Dos 679 (seiscentos e setenta e nove) servidores que realizaram horas extras, 393 (trezentos e noventa e três) fizeram um total de horas extras que, quando comparado ao salário bruto de estatutário, equivale a mais de 100%.

Nota-se à fl. 27 do Relatório de Frequência de março/2016 que um funcionário realizou 180 (cento e oitenta) horas extras no mês, o equivalente à jornada de trabalho/mês do seu cargo, representando 173,12% de horas extras comparado ao seu salário estatutário. Tal fato significa que neste mês o referido funcionário percebeu aproximadamente 3 (três) salários, considerando apenas o salário de estatutário e as horas extras. Logo, observa-se neste caso que o limite de horas extras estabelecido no Estatuto do Servidor municipal não vem sendo obedecido. Vale lembrar que a CLT em seu Art. 66 prevê um descanso mínimo de 11 (onze) horas entre uma jornada de trabalho e outra. Tal aspecto constitui o Achado IV desta inspeção.

As escalas dos meses de março, setembro e novembro apontam os nomes dos funcionários, o tipo de escala (12x36/ 24x72/ 24x48/ 40h semanais) e os postos no qual se apresentaram, no entanto este Relatório não inclui as informações relativas a eventos extraordinários, o que torna a informação incompleta. Pode-se observar que na escala de setembro no CRAS - Custodópolis bem como no CEASA há dias em que é disponibilizado apenas 1 (um) guarda municipal por posto, entretanto em outros são disponibilizados 2 (dois) guardas por posto. Considerando ainda que não foi esclarecido como é feito o planejamento das escalas e férias do pessoal, não é possível identificar o quantitativo mínimo necessário em cada posto, o que ocasiona consequentemente um descontrole no número de horas extras realizadas.

O Relatório de Ordem de Serviço (eventos/extra) apresenta os eventos ocorridos nos períodos de setembro/2016 e novembro/2016, visto que até março não havia controle conforme esclarecido no Ofício n.º 117/2017. Tal Relatório não demonstra datas e duração dos eventos (em horas) nem tampouco os guardas escalados para os trabalhos, inviabilizando o procedimento de auditoria de confronto de informações.

Ressalta-se que, em razão do horário de funcionamento ampliado da sede administrativa da Guarda Civil Municipal, iniciando-se às 07h e terminando às 19h de segunda à sexta, com base no controle de escalas dos meses de março, setembro e novembro de 2016, do total de horas extras realizadas no órgão nos três períodos analisados, R\$ 441.489,42 (Quatrocentos e quarenta e um mil, quatrocentos e oitenta e nove reais e quarenta e dois centavos) referem-se a horas extras realizadas na sede administrativa para o seu funcionamento. Tal fato constitui o Achado V desta inspeção.

Quanto às faltas e inassiduidade dos funcionários, com base nos documentos que foram disponibilizados e nos controles manuais existentes, não foi identificada irregularidade neste aspecto. No entanto, tratando-se de controles manuais e arquivos físicos documentais, pode-se afirmar que há fragilidade no controle de faltas e inassiduidade.

6 ACHADOS DE AUDITORIA

6.1 Substituições

6.1.1 Foi observada a ausência de informações necessárias como nome, matrícula, cargo e lotação do servidor substituído e do substituto e do motivo do afastamento nas justificativas para as substituições ocorridas.

6.1.2 Foram verificadas substituições realizadas por profissionais não regularmente contratados.

6.1.3 Verificou-se que a substituição é uma prática rotineira que acontece em razão da carência de servidores concursados e da indisponibilidade para atendimento em plantões de finais de semana e em UPH's de localidades mais distantes.

6.1.4 Constatou-se a ocorrência de substituições em cargos não previstos em lei, ainda que permitido pela autoridade competente, de forma indiscriminada, somando um total de R\$ 2.489.245,87 (Dois milhões, quatrocentos e oitenta e nove mil, duzentos e quarenta e cinco reais e oitenta e sete centavos) nos meses de março, setembro e novembro de 2016.

6.1.5 O controle das substituições ocorridas não é sistêmico, o que o torna falho e passível de erro.

6.1.6 Foram observadas substituições realizadas em razão de um mesmo afastamento por um único servidor por período superior a 6 (seis) meses consecutivos, havendo autorização superior para a sua continuidade apenas no primeiro mês.

6.1.7 Não há cadastro de servidores para a realização de substituição.

6.2 Gratificações e insalubridade

6.2.1 Foi identificado um custo estimado de R\$ 968.136,00 (Novecentos e sessenta e oito mil, cento e trinta e seis reais) ao ano com insalubridade e gratificação pagas a setores administrativos da Fundação Municipal de Saúde que utilizam o prédio do Hospital Ferreira Machado para o desenvolvimento de suas atividades.

6.3 Horas extraordinárias e faltas

- 6.3.1 Observou-se o pagamento irregular de horas extras em órgãos da Administração Pública Direta e Indireta que não se enquadram nas exceções estabelecidas no Decreto n.º 32/2015 que somam R\$ 240.426,49 (Duzentos e quarenta mil, quatrocentos e vinte e seis reais e quarenta e nove centavos) nos meses de março/2016, setembro/2016 e novembro/2016.
- 6.3.2 Verificou-se que a prática rotineira de horas extraordinárias é utilizada como recurso para suprir a carência de pessoal efetivo do órgão, considerando o quantitativo disponível de 743 servidores atualmente e que o último concurso foi realizado em 2005, a carga horária de 40h semanais e a demanda dos órgãos municipais e outros.
- 6.3.3 Observou-se que os controles de frequência, escalas, relatórios de horas extras e respectivas justificativas e atestados médicos são manuais e os documentos comprobatórios não são disponibilizados em meio digital, o que os torna frágeis e passíveis de erro.
- 6.3.4 Verificou-se a realização de horas extras diárias na Guarda Civil Municipal que ultrapassam os limites estabelecidos em Lei.
- 6.3.5 Verificou-se o pagamento de horas extras aos funcionários da sede administrativa da Guarda Civil Municipal, em razão do funcionamento do órgão em horário estendido, que soma R\$ 441.489,42 (Quatrocentos e quarenta e um mil, quatrocentos e oitenta e nove reais e quarenta e dois centavos) nos meses de março/2016, setembro/2016 e novembro/2016.

7 DAS PROPOSTAS DE MELHORIA

1. **RECOMENDAMOS** uma reavaliação do quadro de funcionários, do escalonamento de plantões e da logística aplicada, para cobertura de todas as atividades de forma eficaz. E, ainda, reforço no método de controle aplicado atualmente para redução das substituições realizadas e para aderência ao dispositivo legal.
2. **RECOMENDAMOS** a observância dos cargos previstos em lei para substituição, de modo que sejam autorizados à parte apenas casos justificáveis. Tal medida resultaria em uma economia anual estimada de R\$ 9.956.983,48 (Nove milhões, novecentos e cinquenta e seis mil, novecentos e oitenta e três reais e quarenta e oito centavos).

3. **RECOMENDAMOS** que, na eventual necessidade de substituição em razão de um mesmo afastamento por um único servidor por período superior a 6 (seis) meses consecutivos, seja recolhida nova autorização do superior competente, conforme previsto no parágrafo único do art. 8º, e ainda, a reavaliação da justificativa e da necessidade.
4. **RECOMENDAMOS** a criação do cadastro de substitutos formado por servidores, conforme dispositivo legal.
5. **RECOMENDAMOS** a avaliação da necessidade de manutenção dos setores administrativos no prédio do Hospital Ferreira Machado, tendo em vista o risco biológico oferecido pelo ambiente de trabalho, o que resultaria em uma economia anual estimada de R\$ 968.136,00 (Novecentos e sessenta e oito mil, cento e trinta seis reais) em gratificações e insalubridade.
6. **RECOMENDAMOS** a suspensão imediata das horas extras realizadas nos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta que não se enquadram nas exceções estabelecidas no Decreto n.º 32/2015, o que equivale a uma economia média de R\$ 80.142,16 (Oitenta mil, cento e quarenta e dois reais e dezesseis centavos) ao mês, o que ao ano corresponderia a R\$ 961.705,96 (Novecentos e sessenta e um mil, setecentos e cinco reais e noventa e seis centavos).
7. **RECOMENDAMOS** que seja avaliada a necessidade de ampliação do horário de funcionamento da Guarda Civil, uma vez que o funcionamento do prédio inicia-se às 7h e termina às 19h, diferente do expediente dos demais órgãos da Administração Pública municipal. Sendo indispensável a permanência deste horário estendido de funcionamento, RECOMENDAMOS ainda que seja feito o planejamento da escala dos funcionários do núcleo administrativo de modo a extinguir as horas extras trabalhadas. Desse modo, haveria uma economia média de R\$ 147.163,14 (Cento e quarenta e sete mil, cento e sessenta e três reais e quatorze centavos), o que ao ano corresponderia a R\$ 1.765.957,68 (Um milhão, setecentos e sessenta e cinco mil, novecentos e cinquenta e sete reais e sessenta e oito centavos).
8. **RECOMENDAMOS** o planejamento de horários de trabalho, escalas e férias do pessoal da Guarda Civil Municipal de modo a identificar a demanda mensal de horas extras, reduzindo a sua realização e extinguindo as horas extras desnecessárias.
9. **RECOMENDAMOS** que os controles de frequência, substituições, escalas, horas extras e respectivas justificativas e atestados médicos sejam informatizados e que o arquivo documental seja feito também em meio digital.

8 CONCLUSÃO

Com base nos exames realizados, limitados ao escopo descrito neste relatório, a inspeção identificou inconsistências na elaboração da Folha de Pagamento e fragilidades nos seus controles internos que foram apontadas no Item 6 deste documento. Considerando ainda a implementação das recomendações constantes no item 7, é possível estimar uma economia anual de R\$ 13.652.783,12 (Treze milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil, setecentos e oitenta e três reais e doze centavos).

Por todos os aspectos observados nesta inspeção, sugerimos ainda a contratação de uma consultoria especializada para realizar uma avaliação mais consistente e substancial das despesas com pessoal dos órgãos da Administração Pública Municipal, com foco na melhoria da gestão da Folha de Pagamento, e apoiar a equipe de auditoria interna em trabalhos futuros.

Campos dos Goytacazes, 20 de janeiro de 2017.

João Felipe Alves Borges

Auditor Geral do Município

CRC/RJ-116050-0 / Matrícula n.º 23.555

José Felipe Quintanilha França

Secretário da Transparência e Controle

Matrícula n.º 36.535