



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

PARECER N° 681/2015 - PG

Processo n° : 7.148/2013 – TC
Interessado : Tribunal de Contas do Estado.
Assunto : Representação com pedido de inspeção.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, FINANCEIRO E PROCESSUAL. REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE INSPEÇÃO NA SITUAÇÃO FUNCIONAL DA SESAP/RN, EM ESPECIAL QUANTO AO PAGAMENTO DE ADICIONAL DE INSALUBRIDADE, PLANTÕES EVETUAIS E A SERVIDORES NÃO ENCONTRADOS. PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR FORMULADA PELO CORPO TÉCNICO. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. PARECER PELA CONCESSÃO DA MEDIDA DE URGÊNCIA, A FIM DE QUE SE DETERMINE A FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULARIZAÇÃO DAS SITUAÇÕES IRREGULARES POR PARTE DOS GESTORES.

I – DOS FATOS

Cuida-se de Representação com pedido de inspeção formulado por Inspectores de Controle Externo deste Tribunal de Contas, com o objetivo de ser determinada a realização de inspeção na Secretaria de Estado da Saúde Pública – SESAP, a fim de que sejam averiguados os pagamentos efetuados a título de adicional de insalubridade, plantões eventuais e a servidores enquadrados na área de transferência, bem como que seja fiscalizada a ocorrência de acumulação ilegal de cargos públicos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

Em seus argumentos, os representantes alegam que, a partir da análise do Relatório de Execução Orçamentária da SESAP, foram selecionadas despesas de pessoal pertinentes ao adicional de insalubridade e aos plantões eventuais, tendo em vista o volume elevado de recursos destinados ao pagamento de tais vantagens.

Ademais, o Corpo Técnico constatou a existência de grande quantidade de servidores inseridos na denominada área de transferência, na qual se enquadram aqueles que, no decorrer da avaliação de desempenho, não foram localizados, não se sabendo ao certo se estão desenvolvendo as suas funções nas respectivas lotações.

Em vista disso, sugeriu a realização de Auditoria Especial na SESAP, com o propósito de serem examinadas tais questões em face das normas e princípios inerentes às finanças públicas.

Ao analisar os termos da presente Representação, o Excelentíssimo Conselheiro Relator determinou a conversão do feito em processo de caráter seletivo, bem como a realização de inspeção especial, conforme proposto pelo Corpo Instrutivo, entendendo, ainda, pela inclusão, na fiscalização em tela, da apuração de eventual acumulação ilícita de cargos públicos no âmbito da SESAP.

Assim sendo, foi elaborado o Relatório de Auditoria nº 01/2014 (fls. 132/148), em que a Diretoria de Despesas com Pessoal - DDP demonstra a ocorrência das seguintes irregularidades na SESAP, no período compreendido entre janeiro e setembro de 2013: i) pagamento de adicional de insalubridade a servidores lotados em setores/unidades não insalubres e/ou ocupantes de cargos com funções de natureza não insalubre; ii) pagamento de adicional de insalubridade e de plantões eventuais a servidores cedidos, cuja responsabilidade pelo pagamento da vantagem não compete ao Estado do Rio Grande do Norte; iii) pagamento de plantões eventuais a servidores sem que sejam preenchidos os requisitos legais, em razão da deficiência de pessoal e em contrapartida à ocupação de cargos e funções que não ensejam a concessão de gratificações; iv) pagamento de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

remuneração a servidores enquadrados na área de transferência; v) acumulação ilícita de cargos públicos.

Devidamente notificado, o Sr. Luiz Roberto Leite Fonseca, então Secretário de Saúde, manifestou-se, ocasião em que acostou diversos documentos, no intuito de demonstrar a adoção de medidas destinadas à regularização das falhas apontadas pelo Corpo Técnico.

Remetidos os autos ao Corpo Técnico para fins de análise da documentação, a Diretoria de Despesas com Pessoa – DDP constatou que, até o presente momento, as medidas destinadas à correção das situações irregulares expostas no Relatório de Auditoria nº 01/2014 não foram efetivamente concretizadas, razão pela qual sugeriu a concessão de medida cautelar, no sentido de que seja fixado prazo aos Secretários de Estado da Saúde Pública e da Administração e Recursos Humanos, a fim de que providenciem as seguintes medidas:

a) ao Secretário de Saúde:

a.1) realizar o levantamento da situação atual dos 730 (setecentos e trinta) servidores apontados no Anexo 01 (fls. 152- 206), os quais estavam recebendo adicional de insalubridade mesmo estando lotados em setores ou locais não insalubres, conforme item 2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 01/2014 (fls.132-148), assim como proceder à suspensão do pagamento do referido adicional caso seja constatada a permanência da irregularidade;

a.2) cessar o pagamento de adicional de insalubridade aos servidores cedidos lotados em unidades/setores não pertencentes à estrutura da SESAP, assim como transferir a responsabilidade pelo pagamento aos órgãos ou entes cessionários, conforme exposto no item 2.1.2 do Relatório de Auditoria nº 01/2014;

a.3) cessar o pagamento de plantões eventuais aos servidores que se encontram lotados em unidades de saúde que não funcionam em regime de 24hs, tais como a Junta Médica/Perícia do Estado IPERN/SEARH e Unidade de Apoio a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

Farmácia Popular, conforme exposto no item 2.2.1 do Relatório de Auditoria nº 01/2014;

a.4) cessar o pagamento de plantões eventuais a servidores cedidos lotados em unidades/setores não pertencentes à estrutura da SESAP, assim como transferir a responsabilidade pelo pagamento aos órgãos ou entes cessionários, conforme exposto no item 2.2.2 do Relatório de Auditoria nº 01/2014;

a.5) cessar o pagamento irregular de plantões eventuais aos servidores ocupantes de cargos de chefia e direção como contrapartida financeira pela ocupação dos cargos, conforme exposto no item 2.2.3 do Relatório de Auditoria nº 01/2014;

a.6) apurar a situação dos 70 (setenta) servidores constantes nas Relações III e IV do anexo 08 (fls. 348-352), conforme abordado no item 2.3 do Relatório de Auditoria nº 01/2014, assim como instaurar Processo Administrativo Disciplinar – PAD e suspender imediatamente o pagamento de remuneração dos servidores constatados em situação irregular;

a.7) apurar a situação dos 97 (noventa e sete) servidores constantes na Relação V do anexo 08 (fl. 353-358), do Relatório de Auditoria nº 01/2014, assim como instaurar Processo Administrativo Disciplinar – PAD para os casos constatados com indícios de irregularidade;

b) ao Secretário da Administração e dos Recursos Humanos:

b.1) instaurar Processo Administrativo Disciplinar para apuração dos acúmulos irregulares de cargos públicos dos 227 (duzentos e vinte e sete) servidores com acúmulo superior a 02 vínculos públicos (anexo 06, fls. 230- 255), e dos 1251 servidores com até 02 vínculos públicos com carga horária superior a 60 horas semanais (anexo 07, fls. 258 – 323).

Ato contínuo, vieram os autos ao Ministério Público de Contas, para emissão de pronunciamento acerca do pedido cautelar.

É o que importa relatar. Passa-se a opinar.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

**II.A – ANÁLISE DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA CONCESSÃO DA
MEDIDA CAUTELAR**

O cerne da presente questão diz respeito à possibilidade e plausibilidade ou não de ser concedida medida cautelar neste feito, no sentido de ser fixado prazo aos Secretários de Estado da Saúde e da Administração e Recursos Humanos, a fim de que regularizem as situações indevidas apuradas no curso da presente demanda.

Quanto ao tema, mister se faz trazer à baila, inicialmente, a disciplina prevista no art. 345, *caput*, da Resolução nº 009/2012-TCE (Regimento Interno do TCE/RN), e no art. 121, incisos II e III, da LCE nº 464/2012, os quais amparam a possibilidade de ser concedida medida de urgência no curso de processo instaurado no âmbito deste Tribunal, com vistas à suspensão de ato da Administração Pública, senão vejamos:

“Resolução nº 009/2012-TCE

Art. 345. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.”

“LCE nº 464/2012

Art. 121. São medidas cautelares a que se refere o art. 120, além de outras medidas de caráter urgente:

(...)

II - suspensão da execução de ato, contrato ou procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

III - sustação de ato, contrato ou procedimento, nos termos do art. 1º, incisos VII, VIII, IX e X; (...).”



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

A partir da leitura dos dispositivos transcritos, conclui-se que o caso versado nos autos se enquadra na hipótese delineada pelas citadas normas, estando preenchidos os requisitos autorizadores da concessão das medidas cautelares, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Com efeito, o primeiro requisito, o *fumus boni iuris*, resta demonstrado através da constatação, pela Comissão de Inspeção, da ocorrência de dano ao erário no montante, até o momento, de R\$ 6.040.423,48 (seis milhões e quarenta mil quatrocentos e vinte e três reais e quarenta e oito centavos), decorrente da realização de pagamentos, pela SESAP, em desconformidade com a legislação aplicável à concessão de adicional de insalubridade e plantões eventuais, a servidores cuja lotação é desconhecida e a servidores que não atendem às regras de acumulação de cargos previstas no ordenamento jurídico.

Com efeito, extrai-se do Relatório de Auditoria nº 01/2014 que, apenas no período delimitado pela Comissão de Inspeção, foram pagos indevidamente pelo Estado do Rio Grande do Norte R\$ 5.038.656,73 (cinco milhões e trinta e oito mil seiscentos e cinquenta e seis reais e setenta e três centavos), a título de adicional de insalubridade, e R\$ 1.001.766,75 (um milhão e um mil reais setecentos e sessenta e seis reais e setenta e cinco centavos), a título de plantões eventuais.

Sem adentar no exame aprofundado do mérito da demanda em tela – haja vista tratar-se, neste momento processual, da análise da medida cautelar –, mas em virtude do necessário esclarecimento acerca do pagamento irregular de tais vantagens, mister se faz tecer breves comentários a respeito da matéria em exame.

Inicialmente, no que tange ao adicional de insalubridade, observa-se que tal vantagem encontra-se disciplinada no art. 77 da Lei Complementar Estadual nº 122/94, segundo o qual devem ser beneficiados apenas os servidores que laborem em locais classificados como insalubres.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

No entanto, a Comissão de Inspeção detectou a existência de situação irregular na concessão da vantagem em apreço, consubstanciada no seu recebimento por servidores que não se encontram lotados em locais insalubres, bem como por aqueles que estão exercendo as suas funções em órgãos não integrantes da estrutura da SESAP.

Neste contexto, registre-se que, nos termos do § 2º do mencionado art. 77 da LCE nº 122/94, o direito ao adicional cessa com a eliminação da insalubridade, de modo que não há razão alguma para que os servidores lotados em áreas desprovidas desta característica recebam tal prestação.

Da mesma forma, mostra-se ilegal o pagamento do adicional de insalubridade pela SESAP a servidores cedidos aos Municípios ou a outros órgãos/entes, tendo em vista que, com fulcro no § 2º do art. 26 da LCE nº 333/2006, em casos como o presente, cabe ao Estado arcar somente com o vencimento básico e as vantagens de caráter pessoal devidos a estes servidores.

Não obstante, a Comissão de Inspeção, diante da percepção ilegal do benefício, identificou que, somente no período compreendido entre janeiro e setembro de 2013, 730 (setecentos e trinta) servidores, que não são lotados em setores insalubres, receberam o benefício irregularmente, o que ensejou um dano ao erário no montante de R\$ 1.640.429,15 (um milhão seiscentos e quarenta mil quatrocentos e vinte e nove reais e quinze centavos).

Neste mesmo raciocínio, foi apurado que a SESAP efetuou o pagamento irregular do adicional de insalubridade a 395 (trezentos e noventa e cinco) cedidos a outros órgãos/entes no lapso temporal acima mencionado, ocasionando um dano ao patrimônio público de R\$ 788.990,30 (setecentos e oitenta e oito mil novecentos e noventa reais e trinta centavos).

Além destes, existem 1.386 (mil trezentos e oitenta e seis) servidores lotados em unidades básicas de saúde, cuja responsabilidade se insere na esfera de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

obrigações dos Municípios, mas que estão tendo a vantagem em apreço remunerada pela SESAP, totalizando um gasto indevido de R\$ 2.607.478,63 (dois milhões seiscentos e sete mil quatrocentos e setenta e oito reais e sessenta e três centavos) no período analisado.

Por fim, foi identificada a percepção do adicional por uma servidora cedida à Prefeitura Municipal de Natal, a cargo da SESAP, no valor total de R\$ 1.758,65 (mil setecentos e cinquenta e oito reais e sessenta e cinco centavos).

Diante de tais considerações, conclui-se que, no tocante ao pagamento indevido de adicional de insalubridade pela SESAP, no período de janeiro a setembro de 2013, ocorreu um potencial dano ao patrimônio do Estado do Rio Grande do Norte no montante de R\$ 5.038.656,73 (cinco milhões e trinta e oito mil seiscentos e cinquenta e seis reais e setenta e três centavos), conforme relatado pela Informação do Corpo Instrutivo deste Tribunal.

No que concerne aos plantões eventuais, cumpre esclarecer que este benefício consiste em uma vantagem concedida aos servidores pela prestação de jornada extra de trabalho, em situações excepcionais e temporárias.

Sua disciplina encontra-se delineada no art. 25 da LCE nº 333/2006¹, o qual estabelece os requisitos necessários à sua concessão, quais sejam: a) situação extraordinária e temporária decorrente de imperiosa e comprovada necessidade de serviço, declarada por ato do Secretário Estadual de Saúde; b) concessão a servidores que desempenham suas atividades em unidades de saúde que funcionam em regime de 24hs ininterruptas de trabalho; c) autorização prévia do Secretário Estadual de Saúde; d) respeito ao limite máximo de 48hs mensais de plantão eventual por servidor.

¹ Art. 25. Fica instituído o plantão eventual, remunerado como serviço extraordinário com acréscimo de cinquenta por cento (50%) em relação à hora normal de trabalho, para atender a situações excepcionais e temporárias em decorrência de imperiosa e comprovada necessidade do serviço, declarada por ato do Secretário de Estado da Saúde Pública, para os servidores que desenvolvam suas atividades funcionais em unidades de saúde que funcionam em regime de vinte e quatro horas ininterruptas de trabalho.

§ 1º A execução do plantão eventual é previamente autorizada pelo Secretário de Estado da Saúde Pública, respeitado o limite máximo de quarenta e oito horas mensais de plantão eventual por servidor.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

Ocorre que, consoante relatado na inicial da presente demanda, verificou-se um desvirtuamento na utilização desse instrumento, que se tornou moeda de troca nas unidades hospitalares, não cumprindo a sua finalidade, qual seja, suprir necessidades excepcionais e temporárias das unidades de saúde.

O primeiro caso irregular diz respeito ao pagamento de plantões eventuais a servidores que exercem suas atividades em unidades de saúde que não funcionam em regime de 24hs, elencadas na Tabela III do Relatório de Auditoria nº 01/2014.

Com base nestas informações, a Comissão de Inspeção constatou que foram gastos irregularmente R\$ 258.535,56 (duzentos e cinquenta e oito mil quinhentos e trinta e cinco reais e cinquenta e seis centavos).

O segundo caso refere-se ao pagamento de plantões eventuais a servidores cedidos a outros órgãos/entes que, da mesma forma como ocorre com o adicional de insalubridade, não deveriam ter a vantagem em comento remunerada pela SESAP, à qual compete apenas o pagamento do vencimento básico e vantagens de caráter pessoal, nos termos do art. 26, § 2º, da LCE nº 333/2006.

Assim sendo, de acordo com o Relatório de Auditoria nº 01/2014, a situação descrita ensejou um dano ao erário no valor de R\$ 743.231,19 (setecentos e quarenta e três mil duzentos e trinta e um reais e dezenove centavos).

O terceiro e último caso relativo à concessão indevida de plantões eventuais pela SESAP diz respeito ao pagamento do benefício em contrapartida à ocupação de cargos e funções para as quais não há previsão de vantagem pecuniária específica, objetivando, desta forma, a compensação financeira daqueles que exercem tais atividades.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

Neste contexto, observou-se que, durante o período de janeiro a setembro de 2013, os dirigentes e chefes de setores que receberam plantões eventuais foram inseridos nas escalas de plantões para assim receberem o benefício.

Porém, alguns destes servidores, principalmente os ocupantes do cargo de chefia, possivelmente cumpriam parcial ou totalmente as escalas, não sendo possível a apuração do seu real cumprimento, tendo em vista a ausência de controle de frequência eficiente e conciso para análise pela Equipe de Auditoria, o que não afasta a irregularidade da prática.

Diante de tais considerações, conclui-se que, no tocante ao pagamento indevido de plantões eventuais pela SESAP, no período de janeiro a setembro de 2013, ocorreu um potencial dano ao patrimônio público do Estado do Rio Grande do Norte no montante de R\$ 1.001.766,75 (um milhão e um mil setecentos e sessenta e seis reais e setenta e cinco centavos), consoante descrito pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal.

Além do pagamento indevido de adicional de insalubridade e de plantões eventuais, a Equipe de Auditoria constatou a existência de 67 (sessenta e sete) servidores enquadrados na denominada “área de transferência”, a qual é composta por servidores que não foram encontrados durante a avaliação de desempenho, mas que, entretanto, receberam remuneração no período compreendido entre janeiro e setembro de 2013, prática revestida de ilegalidade e que também pode ensejar dano ao erário.

Por fim, segundo o Relatório de Auditoria nº 01/2014-TCE, foi verificada ofensa ao regramento da acumulação de cargos previsto no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal, e no art. 131, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 122/94 (Regime Jurídico Único dos servidores do Estado do RN), na medida em que existem, no âmbito da SESAP, 227 (duzentos e vinte e sete) servidores com mais de 02 (dois) vínculos públicos e 1.251 (mil duzentos e cinquenta e um) servidores com até 02 (dois) vínculos públicos, porém, com carga horária superior a 60 (sessenta) horas semanais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

Diante de todos os fatos narrados, é inegável a presença do *fumus boni iuris* na hipótese *sub examine*, haja vista encontrar-se firmemente caracterizado o dano ao erário no montante até agora apurado de R\$ 6.040.423,48 (seis milhões e quarenta mil quatrocentos e vinte e três reais e quarenta e oito centavos), perpetrado através de pagamentos ilegais realizados pelo Estado do Rio Grande do Norte, por intermédio da SESAP, o que induz à necessidade urgente de ser concedida medida cautelar nos termos sugeridos pela Equipe de Auditoria, no sentido da fixação de prazo para que os gestores responsáveis regularizem as situações aqui apontadas, evitando-se, assim, o risco potencial da perpetuação da dilapidação do patrimônio público apontada pelo Corpo Instrutivo do Tribunal de Contas do Estado.

Ora, confirmada a efetivação do pagamento de vultosas quantias em desacordo com os parâmetros legais, tem-se a configuração de ofensa aos princípios constitucionalmente consagrados da legalidade e da moralidade, além de violar os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, diretrizes que devem pautar a atuação do administrador público.

Demonstrada a presença do primeiro requisito autorizador da medida de urgência, verifica-se que o *periculum in mora* resta evidenciado pelo risco da ineficácia da decisão definitiva a ser proferida por esta Corte de Contas, tendo em vista que, diante da comprovação de dano ao erário, em não sendo cessadas as condutas irregulares apontadas como ocorrentes no âmbito da SESAP, ao final do trâmite processual, acaso mantido o estado fático atual, terá sido agravado o dano ao patrimônio público, hipótese que deve ser evitada desde já, por intermédio da concessão da cautelar.

Neste contexto, registre-se que, em face da ocorrência da irregularidade de natureza material, os responsáveis pela sua concretização, cuja apuração ainda seguirá os trâmites do devido processo legal, serão devidamente chamados para responder pelos valores detectados pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal, oportunidade na qual exercerão o direito ao contraditório e à ampla defesa, de modo que se afigura mais prudente e oportuno



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

que o Tribunal de Contas, desde logo, evite que a situação se agrave, determinando, para tanto, a fixação de prazo para a cessação dos pagamentos indevidos.

Por estas razões, entende este Órgão Ministerial que o pedido formulado pela Comissão de Inspeção merece ser acolhido.

II.B – ANÁLISE DO PEDIDO DE DILAÇÃO DE PRAZO

À fl. 1.221 dos autos consta pedido de dilação de prazo apresentado pelo Secretário de Estado da Saúde Pública – SESAP, Dr. José Ricardo Lagreca de Sales Cabral, em face da notificação nº 305/2015 – DAE, que solicitou resposta em 72 (setenta e duas) horas quanto às informações e providências constantes na Informação nº 15/2015-DDP (fls. 1.208/1.216).

Ocorre que inexistente previsão legal para a concessão da dilação pretendida no presente caso concreto. Além disso, o trâmite processual desde o pedido até a data da presente manifestação já alcançou mais de 15 (quinze) dias, sem que se tenha notícia nos autos do seu cumprimento, mesmo que parcialmente. Com ser assim, sugere-se o **indeferimento do pedido de dilação apresentado**, com o prosseguimento do feito e a apreciação do mérito da presente matéria.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROCURADORIA-GERAL**

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se pela **CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR** sugerida na Informação nº 15/2015-DDP, a fim de que seja fixado prazo aos Secretários de Estado da Saúde Pública e da Administração e Recursos Humanos para adoção das medidas enumeradas em seus itens 48 e 49.

É o parecer.

Natal/RN, 06 de março 2015.

Luciano Silva Costa Ramos

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas