



**LEVANTAMENTO DE REGULARIDADE
NA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA
DE AGENTES PÚBLICOS
PELOS MUNICÍPIOS DO
RIO GRANDE DO NORTE**



**TRIBUNAL DE
CONTAS DO
ESTADO**
RIO GRANDE DO NORTE

Levantamento da regularidade
na **contratação temporária**
de agentes públicos pelos municípios
do Rio Grande do Norte

Modalidade:
Levantamento

Processo nº
11.934/2018-TC.

Ato Originário:
Decisão Administrativa nº 02/2018-TC – Plano de Fiscalização
Anual (PFA) 2018-2019, ID 28.

Objeto da Fiscalização:
Quadro funcional de servidores contratados temporariamente
pelos entes jurisdicionados municipais.

Período abrangido pelo Levantamento:
Dados de agosto de 2017 a setembro de 2018.

Composição da Equipe:
Allan Ricardo Silva de Souza – Auditor de Controle Externo
Laura Maria Batista Pessoa Alves – Consultora Jurídica

Unidades Jurisdicionadas:
167 Prefeituras Municipais.

LISTA DE IMAGENS, GRÁFICOS E TABELAS

Imagem 1 – Municípios conforme proporção de contratos temporários nas prefeituras	17
Gráfico 1 –Evolução do número de servidores contratados temporariamente pelas 10 prefeituras que apresentaram maiores proporções	23
Tabela 1 – Quantitativo de agentes públicos temporários 10	10
Tabela 2 – Proporção de servidores temporários	12
Tabela 3 – Distribuição de Prefeituras conforme proporção de temporários	16
Tabela 4 – Tempo médio dos contratos dos agentes temporários ativos em cada prefeitura, dados referentes a abril de 2018	19
Tabela 5 – Tempo médio dos contratos temporários, dados setembro de 2018	21
Tabela 6 – Quantidade de contratados temporariamente em atividades durante o período de agosto a dezembro de 2017	22
Tabela 7 – Quantidade de contratados temporariamente em atividades durante o período de janeiro a setembro de 2018	23
Tabela 8 – Quantidade de contratados temporariamente em atividade durante o período de janeiro a setembro de 2018	25
Tabela 9 – Respostas ao questionário sobre Lei e Procedimento de seleção para contratação	27

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1.CARACTERIZAÇÃO DO LEVANTAMENTO	6
1.1.Objeto, objetivo e escopo	6
1.2.Base legal	6
1.3.Metodologia	7
1.4.Restrições na execução dos trabalhos	7
1.5.Benefícios estimados	8
2.DA SITUAÇÃO DAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS	8
2.1. Situação dos servidores temporários nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte	9
2.2.Da proporção de servidores temporários nas Prefeituras Municipais	10
2.3.Do tempo de vigência dos contratos temporários	17
2.4.Da evolução do quantitativo de contratos temporários nas Prefeituras que demonstraram maiores proporções	22
2.5.Da situação do RGF	24
2.6.Da previsão em lei e da forma de seleção	26
CONSIDERAÇÕES FINAIS	28

Introdução

Com vistas a garantir o amplo acesso a cargos e empregos públicos e efetivar valores de igualdade, impessoalidade e eficiência, a Constituição Federal estabeleceu em seu art. 37, inc. II¹, que as admissões de pessoal no âmbito da Administração Pública sejam precedidas de concurso público. Tal determinação constitui regra que deve ser interpretada restritivamente e excepcionada somente nas estritas hipóteses previstas na própria Constituição.

Dentre as exceções constitucionais à regra da admissão de pessoal mediante concurso público está a possibilidade de contratação por tempo determinado para atender a necessidade de excepcional interesse público, prevista no art. 37, inc. IX².

A Carta Magna, todavia, não estabelece, de modo objetivo, os contornos dessa forma de admissão, o que dá margem à flexibilização do instituto conforme as leis de cada ente e as conveniências de cada gestor.

A desvirtuação das contratações temporárias pelos gestores públicos representa uma burla ao instituto constitucional do concurso público; e, a contratação de pessoal temporário em quantitativo superior ao quadro de efetivos atenta contra os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Além disso, a doutrina vem apontando o uso indevido do permissivo constitucional para atender a interesses pessoais e políticos, em nítida afronta aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência³.

¹Constituição Federal, art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

²Constituição Federal, art. 37, IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

³SILVA JÚNIOR, Arnaldo. *Dos Servidores Públicos Municipais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 118.

Debruçando-se sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento, com repercussão geral, de que cinco requisitos devem ser observados para que as contratações temporárias sejam constitucionalmente válidas⁴, são eles: a) previsão em lei dos casos considerados excepcionais; **b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a contratação seja indispensável**, isto é, não haja meios de suprir a necessidade com remanejamento de pessoal ou redobrado esforço dos servidores já existentes, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários e/ou permanentes do Estado que estejam sob o espectro das contingências normais da Administração, cuja previsibilidade permitiria ao gestor a criação e o preenchimento de cargos públicos de forma planejada e mediante a realização de concurso público.

A Constituição Federal não permite que a Administração sirva-se das contratações temporárias para suprir atividades públicas de natureza permanente ou necessidades decorrentes da omissão ou da má gestão pública: a contratação temporária deve fundar-se em necessidade excepcional e transitória.

Além disso, é imprescindível que cada ente federativo edite lei em sentido formal que delimite concretamente as hipóteses de contratação temporária, sendo inconstitucionais aquelas que se restringem a trazer situações genéricas e abrangentes.

Dos requisitos postos pela Constituição Federal e delineados pelo Supremo Tribunal Federal, extrai-se que a contratação temporária é (ou deveria ser) medida excepcional e de uso restrito pelos gestores.

Nesse cenário, o presente levantamento se dedicará ao exame das contratações temporárias no âmbito de todos os municípios do Estado do Rio Grande do Norte, **e se voltará essencialmente à verificação da limitação temporal dos contratos e da proporcionalidade das contratações temporárias em relação às demais formas de ingressos**, tais como a nomeação mediante concurso público e para provimento de cargo em comissão – aspectos que podem ser objetivamente aferidos e que refletem situações mais gravosas.

⁴STF, RE 658026, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-214 DIVULG 30-10-2014 PUBLIC 31-10-2014.

1. CARACTERIZAÇÃO DO LEVANTAMENTO

1.1. Objeto, objetivo e escopo

O presente relatório possui como escopo o levantamento da situação das contratações temporárias na administração direta dos 167 (cento e sessenta e sete) municípios, cuja demanda fiscalizatória foi incluída no Plano de Fiscalização Anual - PFA 2018/2019 deste TCERN, com vistas a assegurar o fortalecimento do processo de accountability e da responsabilização na gestão pública.

Optou-se neste diagnóstico por realizar um levantamento⁵ com base, principalmente, nas informações prestadas pelos jurisdicionados por meio do Sistema de Auditoria Informatizada da Despesa com Pessoal (SIAI-DP) e questionário eletrônico encaminhado aos entes, além de outras fontes disponíveis.

Sinteticamente, objetiva-se estabelecer um panorama geral acerca das contratações de agentes públicos por meio de contratos temporários celebrados pelos entes públicos potiguares, avaliando a regularidade de tais contratações com base nas exigências constitucionais, sendo este o escopo de auditoria.

Nesse contexto, definiram-se as seguintes questões de auditoria: Q1. Qual o quantitativo de agentes públicos temporários nos entes municipais; Q2. Qual a proporção de agentes públicos temporários ante o quadro funcional dos entes; Q3. Qual o tempo médio de contratação destes agentes temporários que se encontram ativos; Q4. Qual o impacto dos contratados temporários nos limites de despesa com pessoal dos entes.

1.2. Base legal

Faz-se oportuno consignar que a presente fiscalização possui fundamento no artigo 37, incisos II e IX, da Constituição Federal, na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCERN.

A atuação desta Diretoria de Despesa com Pessoal – DDP encontra amparo legal ainda no art. 16 da Lei Complementar Estadual nº 411/2010, que dispõe sobre a estrutura organizacional do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, cometendo à DDP a fiscalização da aplicação dos recursos públicos com despesas de pessoal do quadro funcional da Administração Pública Estadual e Municipal.

⁵O **levantamento** é o instrumento de fiscalização que visa o conhecimento e a compreensão da entidade fiscalizada, ou seja, consiste na construção da **visão geral** da entidade e no detalhamento dos seus principais **processos** de trabalho.

1.3. Metodologia

Principiando as atividades de fiscalização, a Comissão efetuou, nos moldes da Resolução nº. 026/2012-TCE – Manual de Auditoria (alterada pela Resolução nº. 004/2014-TCE), o Planejamento da Auditoria e a delimitação do escopo do trabalho. Nessa fase, que tem como produto principal a matriz de planejamento, procedeu-se à elaboração das questões de auditoria e avaliação dos pontos de riscos.

Em seguida foi realizado o levantamento das informações necessárias, por meio dos sistemas eletrônicos do próprio TCERN, o Sistema de Auditoria Informatizada da Despesa com Pessoal (SIAI-DP). Além disso, foram utilizadas informações dos portais das transparências dos entes, coleta de informações por meio de questionário eletrônico, entre outros.

Os achados de auditoria, integrantes do presente relatório, foram obtidos, conforme o caso, através das seguintes técnicas: questionário eletrônico, correlação, observação, circularização, exame de dados, bem como Técnicas de Auditoria Auxiliadas por Computador (Computer Assisted Audit Techniques).

1.4. Restrições na execução dos trabalhos

A principal base de dados utilizada para levantamento e análise das informações foi o Sistema Integrado de Auditoria Informatizada na área de Despesa de Pessoal (SIAI-DP). Estes dados são informados mensalmente pelos entes jurisdicionados ao TCERN e contemplam informações do quadro funcional e folha de pagamento do ente.

Conforme a Resolução nº 030/2012-TCERN e suas alterações, os entes têm até o dia 20 de cada mês para enviar as informações referentes ao mês anterior. Contudo, apesar da determinação expressa do prazo mensal para encaminhamento das informações, assim como a abertura de processos de responsabilidade e apuração por parte desta Diretoria de Despesa com Pessoal, alguns entes encontram-se inadimplentes ou encaminham as informações com atraso.

Tal situação obrigou a Equipe Técnica a não utilizar sempre os dados referentes aos meses mais atuais, tendo em vista que nesses meses nem todos os entes forneceram as informações necessárias. Diante disso, a equipe utilizou dados de abril de 2018 em alguns tópicos, por exemplo, pois este demonstrou um percentual de adimplência elevado.

Além disso, apesar da obrigação de retratar com fidedignidade a situação dos entes, os dados possuem natureza declaratória, o que frequentemente importa no fornecimento de informações incongruentes com a realidade, seja por equívoco ou inconsistência dos dados nos próprios entes jurisdicionados.

Dessa forma, os dados precisaram ser tratados e circularizados, o que foi preponderante para a postergação da análise, a qual se desenvolveria de forma mais célere se não houvesse tal intercorrência.

Todavia, as restrições aqui registradas apesar de terem contribuído para a dilação do prazo inicialmente concedido, em sua grande maioria, não afetaram substancialmente os objetivos, os resultados e as conclusões da auditoria.

1.5. Benefícios estimados

O presente levantamento representa importante ferramenta para o Controle Externo, funcionando como elemento norteador da supervisão das contratações temporárias realizadas pelas Prefeituras Municipais do Rio Grande do Norte, uma vez que torna as informações acessíveis à análise de viabilidade, estruturação e planejamento de ações específicas de fiscalização a serem incluídas no Plano de Fiscalização Anual para os exercícios vindouros.

Com base nas informações extraídas do banco de dados do Sistema Integrado de Auditoria Informatizada na área de Despesa de Pessoal (SIAI-DP), foi realizado o levantamento do número total de agentes públicos temporários que atuam nos municípios do Rio Grande do Norte.

Considerando que os dados do SIAI-DP possuem natureza declaratória e que a sua adimplência varia mês a mês, foram analisados os dados de abril de 2018, mês em que a adimplência dos jurisdicionados é superior a 99%.

Importa frisar que, conforme Resolução nº 30/2012 – TCERN, os dados encaminhados por meio ao SIAI-DP devem ser fidedignos e retratar a realidade funcional do jurisdicionado.

Contudo, além da utilização dos dados do SIAI-DP, foi encaminhado aos entes jurisdicionados municipais um questionário, por meio da ferramenta Lime Survey, sobre as informações funcionais dos agentes temporários, dentre elas o seu respectivo quantitativo.

O questionário ficou disponível entre os dias 16 e 31 de outubro de 2018 e as suas informações foram utilizadas para circularização dos demais dados disponíveis à Equipe Técnica.

Dessa forma, o suscitado questionário aplicado trata-se de uma prudência para fins desse Processo de Levantamento, sem prejuízo da abertura de processos autônomos, com a finalidade de um exame mais aprofundado dos dados que se apresentaram discrepantes, assim como análise e possível sanção de acordo com a verificação da regularidade das situações funcionais apresentadas neste Relatório.

2.1. Situação dos servidores temporários nos municípios do Estado do Rio Grande do Norte

Analizando a quantidade de agentes temporários nos quadros funcionais das Prefeituras e Câmara Municipais, referente a abril de 2018, com base apenas nos dados do SIAI-DP, verificamos a situação delineada a seguir.

Dos 167 municípios, 25 Câmaras Municipais informaram possuir agentes públicos contratados temporariamente, enquanto 149 Prefeituras informaram possuir agentes públicos com esta espécie de vínculo precário. Os seguintes números foram apresentados:

Tabela 1 – Quantitativo de agentes públicos temporários

Ente Municipal	Total de entes	Possuem agentes públicos temporários	Total de servidores públicos	Total de contratados temporariamente
Câmaras	167	25	5.414	78
Prefeituras	167	149	112.216	25.699
Totais	334	174	117.630	25.777

Como é possível verificar, apesar de haver servidores temporários nas Câmaras Municipais, estes representam uma parcela ínfima dentro do universo sob análise, motivo pelo qual o presente relatório analisará mais detidamente a situação desta espécie de contratação no âmbito das Prefeituras Municipais.

Ademais, como os dados do SIAI-DP são de natureza declaratória e podem apresentar inconsistências que não retratam a realidade funcional fática dos entes jurisdicionados, nos tópicos a seguir foram realizadas análises pormenorizadas, utilizando sempre que possível a circularização e análise dos dados apresentados também em outras fontes.

2.2.Da proporção de servidores temporários nas Prefeituras Municipais

O grupo de jurisdicionados analisados abrange todas as 167 Prefeituras Municipais do Estado do Rio Grande do Norte.

Dessas prefeituras, apenas uma não apresentou dados funcionais ao SIAI-DP no ano de 2018, trata-se da Prefeitura Municipal de Pilões - tendo sido instaurada a respectiva apuração de responsabilidade ante a ausência de envio dos dados -, e por isto foram utilizados os dados referentes a dezembro de 2017.

Além disso, as informações do SIAI-DP foram analisadas individualmente, tendo sido evidenciados dados que apresentaram alguns indícios de inconsistências⁷.

⁷ 14 Prefeituras informaram não possuir servidores contratados temporariamente: Alexandria, Cerro-Corá, Currais Novos, Lagoa de Velhos, Lucrécia, Ouro Branco, Paraná, Rafael Fernandes, São Gonçalo do Amarante, São João do Sabugi, São José do Seridó, São Miguel, Severiano Melo, Tenente Ananias; 12 Prefeituras informaram uma quantidade de servidores inativos elevada, inclusive, em alguns casos, maior que o número de ativos: Caicó, Equador, Francisco Dantas, Macaíba, Messias Targino, Mossoró, Paraú, Pedra Grande, São Pedro, Sítio Novo, Tibau, Várzea, 1 Prefeitura informou que todos os servidores se encontravam em inatividade: Pedra Grande. Entre outras situações.

Diante destas situações que evidenciaram falhas ou inconsistências nos dados enviados pelas prefeituras ao Tribunal de Contas por meio do SIAI-DP, foi encaminhado aos entes jurisdicionados um questionário eletrônico⁸, por meio do qual puderam responder sobre as suas situações funcionais.

Foram solicitadas informações referentes ao quadro funcional de abril de 2018, especificamente: Número total de servidores ativos no quadro funcional; Número total de contratados temporariamente; Se há lei específica que trata da contratação temporária pelo ente; e, se houve processo seletivo para contratação dos temporários.

Das 167 Prefeituras Municipais contatadas, 72 responderam o questionário, o que permitiu o cruzamento com as informações disponíveis no SIAI-DP. Além do questionário, foram utilizadas informações de outras fontes disponíveis, tais como portais da transparência dos próprios entes.

Os dados obtidos foram analisados pela Equipe Técnica, a qual consolidou as informações com base nas diversas fontes. A consolidação se deu após a comparação e análise das informações, optando pela fonte que se mostrou mais fidedigna e próxima à realidade fática.

Superada a introdução sobre a fonte das informações e metodologia utilizadas, passa-se à apresentação dos dados.

A tabela a seguir apresenta, por ordem decrescente dos percentuais, o total de servidores da Prefeitura, o total de servidores temporários e a proporção de servidores temporários ante o quadro geral das prefeituras municipais. Ou seja, quanto os servidores temporários representam percentualmente do quadro funcional completo do ente, englobando todos os tipos de vínculos, quais sejam, agentes políticos, comissionados, efetivos, à disposição, entre outros.

⁸Questionário elaborado e administrado pela Equipe Técnica da DDP por meio da ferramenta lógica LimeSurvey;

Tabela 2 – Proporção de servidores temporários

Ordem	Prefeitura	Temporário	Nº Total de Servidores	Proporção
1	MAXARANGUAPE	660	964	68%
2	VILA FLOR	202	322	63%
3	CARAUBAS	614	1042	59%
4	PEDRA GRANDE**	237	404	59%
5	ESPIRITO SANTO	335	576	58%
6	SERRINHA	268	461	58%
7	LAGOA SALGADA	382	675	57%
8	LAGOA DE PEDRAS	262	467	56%
9	BREJINHO	361	671	54%
10	BARCELONA	217	425	51%
11	SERRA DE SAO BENTO	155	317	49%
12	SAO MIGUEL DE GOSTOSO	328	676	49%
13	MONTE ALEGRE	566	1183	48%
14	AFONSO BEZERRA	346	728	48%
15	SAO BENTO DO NORTE	171	363	47%
16	PEDRO VELHO*	496	1060	47%
17	PATU	280	606	46%
18	PENDENCIAS	391	854	46%
19	SANTO ANTONIO*	440	962	46%
20	PARAZINHO	167	368	45%
21	CAIÇARA DO RIO DO VENTO	129	286	45%
22	JANDAIRA	194	437	44%
23	JUNDIA	140	324	43%
24	ITAJA	169	394	43%
25	FRUTUOSO GOMES	114	278	41%
26	PASSAGEM	173	424	41%
27	PUREZA	230	565	41%
28	TIBAU**	197	487	40%
29	RAFAEL GODEIRO*	95	238	40%
30	CANGUARETAMA	615	1547	40%
31	MONTE DAS GAMELEIRAS	108	284	38%
32	GOIANINHA	608	1620	38%
33	IPANGUAÇU	284	764	37%
34	RIO DO FOGO	251	678	37%
35	CAIÇARA DO NORTE	97	265	37%
36	SAO TOME	229	628	36%
37	VERA CRUZ	199	566	35%
38	NOVA CRUZ*	514	1476	35%
39	TOUROS*	482	1406	34%
40	SAO RAFAEL*	130	380	34%
41	BOM JESUS	121	359	34%
42	RIACHO DE SANTANA	80	242	33%
43	GUAMARE	599	1822	33%
44	MONTANHAS	172	535	32%
45	JAPI	104	324	32%
46	SAO JOSE DE CAMPESTRE	170	534	32%
47	LAGOA DE VELHOS**	78	259	30%
48	SERRA CAIADA	154	512	30%
49	TABOLEIRO GRANDE	83	278	30%

Ordem	Prefeitura	Temporário	Nº Total de Servidores	Proporção
50	MARCELINO VIEIRA	99	332	30%
51	MACAIBA**	595	1997	30%
52	TIMBAUBA DOS BATISTAS	59	199	30%
53	BODO	102	351	29%
54	CORONEL EZEQUIEL	102	355	29%
55	TAIPU	160	562	28%
56	ENCANTO	92	326	28%
57	JAÇANA	110	392	28%
58	BAIA FORMOSA	128	460	28%
59	SÃO PAULO DO POTENGI	176	642	27%
60	PEDRA PRETA	82	305	27%
61	LAGOA D'ANTA	110	414	27%
62	LAJES	152	589	26%
63	CAMPO REDONDO*	146	566	26%
64	POÇO BRANCO	161	627	26%
65	JOÃO CAMARÁ	279	1087	26%
66	JARDIM DO SERIDO	136	540	25%
67	SEVERIANO MELO*	93	371	25%
68	SANTANA DO MATOS	172	700	25%
69	SÃO FRANCISCO DO OESTE	76	311	24%
70	CARNAUBAIS	141	583	24%
71	BARAUNA	259	1081	24%
72	LUIS GOMES	92	397	23%
73	PORTO DO MANGUE	96	426	23%
74	SÍTIO NOVO**	67	300	22%
75	SANTA CRUZ	267	1210	22%
76	UMARIZAL	91	415	22%
77	SANTA MARIA	72	329	22%
78	ALEXANDRIA*	137	628	22%
79	CARNAUBA DOS DANTAS	85	398	21%
80	JARDIM DE PIRANHAS	147	697	21%
81	TIBAU DO SUL	144	695	21%
82	UPANEMA	131	641	20%
83	NISIA FLORESTA	217	1067	20%
84	OLHO D'ÁGUA DO BORGES	49	242	20%
85	FERNANDO PEDROSA	52	258	20%
86	RODOLFO FERNANDES	57	286	20%
87	PASSA E FICA*	138	699	20%
88	TENENTE LAURENTINO CRUZ	88	447	20%
89	PARANAMIRIM	1113	5683	20%
90	ANGICOS	91	465	20%
91	CAICO*	562	2877	20%
92	PEDRO AVELINO	76	394	19%
93	IELMO MARINHO*	155	826	19%
94	MAJOR SALES	47	251	19%
95	SEN. ELOI DE SOUZA	65	350	19%

Ordem	Prefeitura	Temporário	Nº Total de Servidores	Proporção
96	CEARA-MIRIM	434	2410	18%
97	ACARI	75	457	16%
98	APODI	197	1263	16%
99	SAO JOSE DE MIPIBU	208	1388	15%
100	ARES	110	736	15%
101	GALINHOS	49	341	14%
102	NATAL	2163	15142	14%
103	RUI BARBOSA	39	290	13%
104	JOSE DA PENHA	50	375	13%
105	ALMINO AFONSO	21	159	13%
106	ITAU	34	267	13%
107	SERRA DO MEL	65	519	13%
108	TANGARA	66	559	12%
109	SERRA NEGRA DO NORTE	32	272	12%
110	MARTINS	41	363	11%
111	AREIA BRANCA	158	1408	11%
112	MOSSORO**	672	6028	11%
113	FLORANIA*	44	412	11%
114	RIACHUELO	34	326	10%
115	GROSSOS	63	609	10%
116	LAJES PINTADA	39	380	10%
117	ASSU	136	1336	10%
118	BOA SAUDE	33	332	10%
119	AGUA NOVA	23	233	10%
120	JANDUIS	28	292	10%
121	BENTO FERNANDES	34	360	9%
122	DOUTOR SEVERIANO	28	331	8%
123	SENADOR GEORGINO AVELINO	28	334	8%
124	PARELHAS*	67	811	8%
125	VARZEA**	24	294	8%
126	SERRINHA DOS PINTOS*	19	237	8%
127	CORONEL JOAO PESSOA	29	371	8%
128	LAGOA NOVA	52	706	7%
129	JOAO DIAS	13	177	7%
130	SAO BENTO DO TRAIRI	12	167	7%
131	GOV. DIX-SEPT ROSADO	26	364	7%
132	CRUZETA	28	424	7%
133	JARDIM DE ANGICOS	19	304	6%
134	FRANCISCO DANTAS**	7	119	6%
135	ALTO DO RODRIGUES*	40	784	5%
136	SAO JOSE DO SERIDO*	14	288	5%
137	SAO VICENTE	16	337	5%
138	MACAU	52	1186	4%
139	IPUEIRA	11	263	4%
140	SAO GONÇALO DO AMARANTE*	116	2913	4%

Ordem	Prefeitura	Temporário	Nº Total de Servidores	Proporção
141	PILOES	8	216	4%
142	VENHA VER*	11	312	4%
143	RIACHO DA CRUZ	7	224	3%
144	SAO FERNANDO	8	259	3%
145	JUCURUTU	23	819	3%
146	PAU DOS FERROS*	26	961	3%
147	EXTREMOZ*	27	1107	2%
148	SANTANA DO SERIDO	5	263	2%
149	FELIPE GUERRA	7	393	2%
150	PARAU**	4	236	2%
151	ANTONIO MARTINS	3	256	1%
152	PORTALEGRE	3	307	1%
153	CAMPO GRANDE**	3	404	1%
154	VIÇOSA	1	183	1%
155	TRIUNFO POTIGUAR	1	275	0%
156	EQUADOR*	0	277	0%
157	MESSIAS TARGINO	0	146	0%
158	SAO PEDRO	0	455	0%
159	CERRO-CORA	0	380	0%
160	CURRAIS NOVOS	0	1182	0%
161	LUCRECIA	0	163	0%
162	OURO BRANCO	0	241	0%
163	PARANA	0	204	0%
164	RAFAEL FERNANDES	0	131	0%
165	SAO JOAO DO SABUGI	0	299	0%
166	SAO MIGUEL	0	678	0%
167	TENENTE ANANIAS*	0	334	0%

Fonte: SIAI-DP; * Questionário; ** Análise da Equipe com base nas diversas fontes de dados.

Como se pode verificar, a **quantidade total de servidores temporários nas Prefeituras Municipais é de 26.452**, conforme dados consolidados de abril de 2018⁹, o que representa um percentual médio de 22% do total de 121.179 servidores.

A proporção média de 22% se mostra elevada, tendo em vista que esta espécie de contratação deve ocorrer apenas em caso excepcionais, conforme já explicado na introdução do presente relatório.

Ocorre que, ao avaliar este panorama funcional de modo mais minudente, verifica-se situações de prefeituras muito além do que pode ser considerado como uma proporção razoável, é o caso das 10 Prefeituras que aparecem no topo da relação.

⁹Com exceção da Prefeitura Municipal de Pilões, a qual foi utilizada os dados de dezembro de 2017.

Nestas Prefeituras, conforme apresentado na Tabela 2, o número de servidores temporários em atividade representa mais de 50 % do quadro funcional do ente, em uma clara afronta à regra constitucional do concurso público.

No caso da Prefeitura Municipal de Maxaranguape, que apresentou a maior proporção, o percentual de servidores temporários chega a 68% do quadro funcional.

Ora, a situação apresentada é nitidamente incompatível com a regra geral de preenchimento de cargos públicos, que é o provimento efetivo por meio de concurso público, garantindo desta forma os princípios constitucionais esculpidos no artigo 37 da Constituição Federal, em especial o da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

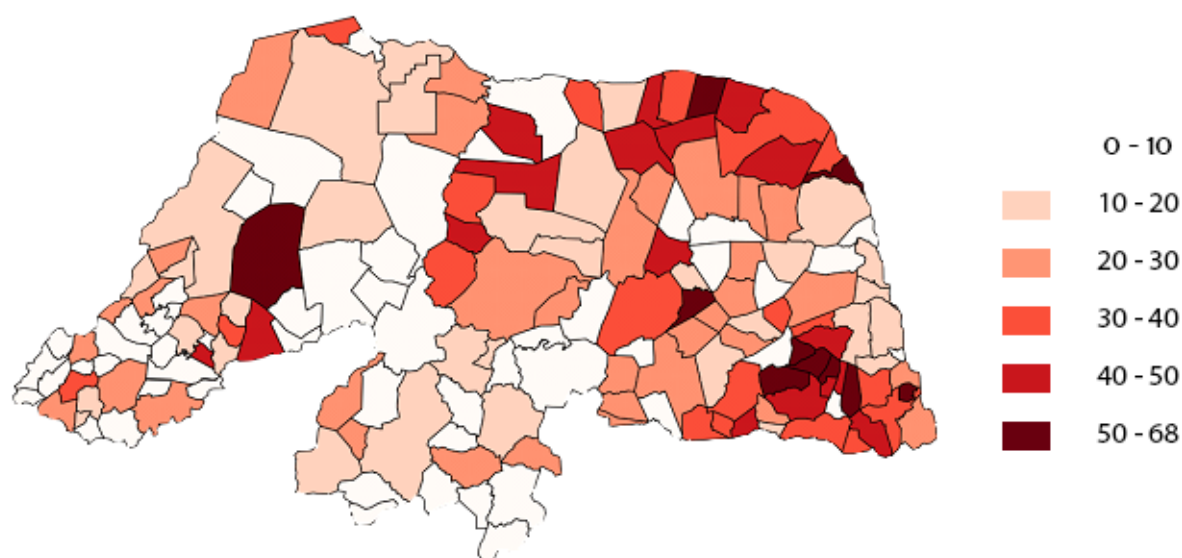
Importa registrar, além das dez prefeituras que apresentaram pior cenário, as demais também não exibiram um quadro considerado razoável, tendo em vista ter sido observado que 73 prefeituras encontram-se acima da média geral de 22% do quadro formado por servidores temporários, adotada como parâmetro.

A tabela e imagem a seguir expõem resumidamente como se distribuem as prefeituras quanto ao percentual de temporários em seus quadros funcionais.

Tabela 3 – Distribuição de Prefeituras conforme proporção de temporários

Proporção de temporários	Nº de Prefeituras
0 a 10%	47
>10% a 20%	29
>20% a 30%	39
>30 a 40 %	22
> 40 a 50 %	20
> 50 %	10

Imagem 1 – Municípios conforme proporção de contratos temporários nas prefeituras



A situação em tela expõe de forma contundente que, infelizmente, a contratação temporária se tornou a regra no cenário funcional de grande parte dos municípios do Rio Grande do Norte.

Ademais, a título de informação, considerando a média salarial dos servidores temporários de R\$ 1.640,77 (com base nos dados brutos de abril de 2018 encaminhados via SIAI-DP¹⁰), os 26.452 servidores contratados temporariamente pelas prefeituras representam, aproximadamente, uma despesa mensal de R\$ 43 milhões.

2.3. Do tempo de vigência dos contratos temporários

Conforme já exposto, sabe-se que a situação excepcional e a temporariedade da contratação são pré-requisitos para a contratação temporária de pessoal. Isso porque as situações excepcionais que porventura obriguem o ente a contratar temporariamente não deveriam durar longos períodos, caso contrário o ente estaria diante de situação cotidiana, a reclamar cargos de provimento efetivo para atendimento de necessidade permanente.

Nesse sentido, os contratos temporários devem ter data de início e final já estabelecidas no momento da contratação, podendo ser prorrogados a depender da manutenção do estado de excepcionalidade.

¹⁰Não computadas as despesas previdenciárias da contribuição patronal, décimo-terceiro, férias, entre outras.

É comum que os contratos temporários sejam firmados com o prazo de 06 meses ou de 01 ano, renovável por igual período, sendo necessário, em todo caso, que norma específica regulamente a temática e balize os limites mínimos e máximos de tal situação.

Com efeito, por meio dos dados do SIAI-DP, foi possível aferir o tempo médio de permanência dos contratados temporariamente, sendo verificada a ocorrência de muitas situações que transpassam limites temporais razoáveis.

Para a presente análise, foi possível aferir apenas o tempo médio de contratação das Prefeituras que enviaram as informações por meio do SIAI-DP, não sendo possível verificar o tempo daquelas cujas informações foram obtidas por outras fontes, tal como o questionário.

Além disso, foram identificadas algumas anomalias nas informações, como exemplo de servidores declarados com o vínculo de contratado temporário e que possuem mais de 120 meses de atividade, ou seja, mais de dez anos. Por evidente, caso tal contratação tenha se protraído por tão longo tempo, tende a ser cabalmente irregular. Contudo, tal circunstância pode evidenciar que não se trata de um contrato temporário, mas de um enquadramento equivocado do jurisdicionado ao prestar informações ao SIAI-DP.

De toda forma, foi calculada a média de meses em que os servidores se encontravam em atividade nas Prefeituras Municipais, com base nos dados do mês de abril de 2018, chegando a seguinte situação exposta a seguir.

Tabela 4 – Tempo médio dos contratos dos agentes temporários ativos em cada Prefeitura, dados referentes a abril de 2018

Prefeitura	Média de meses do temporário em atividade	Prefeitura	Média de meses do temporário em atividade
SENADOR GEORGINO AVELINO	139	LAGOA DE PEDRAS	10
PORTALEGRE	82	RIACHO DA CRUZ	10
PEDRA GRANDE	80	MARCELINO VIEIRA	10
SANTANA DO SERIDO	65	ACARI	10
FELIPE GUERRA	64	ESPIRITO SANTO	10
VIÇOSA	64	LAGOA SALGADA	10
CORONEL JOÃO PESSOA	61	VILA FLÔR	9
SERRINHA DOS PINTOS	57	PEDRA PRETA	9
LAJES	47	ITAÚ	9
PATU	47	PENDÊNCIAS	9
FRANCISCO DANTAS	47	PARELHAS	9
JOÃO DIAS	46	GALINHOS	9
RAFAEL GODEIRO	44	SERRA NEGRA DO NORTE	9
ANTÔNIO MARTINS	43	JARDIM DO SERIDÓ	9
FRUTUOSO GOMES	41	JAPI	9
MOSSORÓ	41	MONTE DAS GAMELEIRAS	9
ÁGUA NOVA	39	RUI BARBOSA	8
ALTO DO RODRIGUES	31	JANDAÍRA	8
RIACHUELO	29	ASSU	8
MONTE ALEGRE	26	SÃO PAULO DO POTENGI	8
SERRA CAIADA	26	VÁRZEA	8
GOV. DIX-SEPT ROSADO	26	ITAJÁ	8
SÃO JOSÉ DE MIPIBÚ	25	BOM JESUS	8
SERRINHA	25	BAÍA FORMOSA	8
MACAÍBA	25	SANTA MARIA	8
GROSSOS	25	SÍTIO NOVO	7
SANTA CRUZ	23	IPANGUAÇU	7
NATAL	22	PASSAGEM	7
UMARIZAL	21	TENENTE LAURENTINO CRUZ	7
PARNAMIRIM	20	SÃO TOME	7
POÇO BRANCO	20	SÃO VICENTE	7
JOÃO CÂMARA	19	MAXARANGUAPE	7
PARAÍ	18	PAU DOS FERROS	7
ENCANTO	18	JUCURUTU	7
VERA CRUZ	18	MAJOR SALES	7
EXTREMOZ	17	BARAÚNA	7
CORONEL EZEQUIEL	16	PASSA E FICA	7
TRIUNFO POTIGUAR	16	BARCELONA	7
FLORÂNIA	16	SÃO JOSÉ DE CAMPESTRE	7
UPANEMA	16	CARNAÚBA DOS DANTAS	6
PEDRO AVELINO	15	SERRA DO MEL	6
CAICÓ	15	CARNAUBAIS	6
DOUTOR SEVERIANO	15	IELMO MARINHO	6
CAMPO REDONDO	15	BREJINHO	5
ALMINO AFONSO	14	SEN.ELOI DE SOUZA	5

Tabela 4 – Tempo médio dos contratos dos agentes temporários ativos em cada Prefeitura, dados referentes a abril de 2018

Prefeitura	Média de meses do temporário em atividade	Prefeitura	Média de meses do temporário em atividade
TIMBAÚBA DOS BATISTAS	14	TABOLEIRO GRANDE	5
SÃO BENTO DO TRAIRÍ	14	BOA SAÚDE	5
SÃO FERNANDO	14	JARDIM DE PIRANHAS	5
CAIÇARA DO NORTE	13	SÃO FRANCISCO DO OESTE	4
LAJES PINTADA	13	TANGARÁ	4
MONTANHAS	13	CANGUARETAMA	4
LUIS GOMES	13	CEARÁ-MIRIM	4
CRUZETA	12	SANTO ANTÔNIO	4
ARÊS	12	AREIA BRANCA	4
OLHO D'ÁGUA DO BORGES	12	BENTO FERNANDES	4
RIO DO FOGO	12	JARDIM DE ANGICOS	4
SÃO RAFAEL	12	ANGICOS	4
PEDRO VELHO	12	FERNANDO PEDROSA	4
PORTO DO MANGUE	12	AFONSO BEZERRA	4
VENHA VER	12	SERRA DE SÃO BENTO	4
TOUROS	12	SANTANA DO MATOS	3
MARTINS	12	LAGOA D'ANTA	3
PUREZA	11	BODÓ	3
CARAÚBAS	11	CAIÇARA DO RIO DO VENTO	3
NÍSIA FLORESTA	11	JAÇANÁ	3
RODOLFO FERNANDES	11	RIACHO DE SANTANA	3
APODI	11	SÃO MIGUEL DE GOSTOSO	3
JOSÉ DA PENHA	11	GOIANINHA	3
TIBAU	11	MACAU	3
GUAMARÉ	11	TAIPU	3
TIBAU DO SUL	11	PARAZINHO	2
NOVA CRUZ	11	CAMPO GRANDE	2
JUNDIÁ	11	JANDUIS	2
IPUEIRA	10	SÃO BENTO DO NORTE	1

Dessas prefeituras analisadas, 52 apresentam servidores contratados temporariamente que estão em atividade há mais de doze meses. Esse fato expõe que, mesmo decorrido tempo suficiente para a contratação de servidores efetivos, as prefeituras preteriram a realização de concurso em prol da manutenção por longos períodos destes contratos precários.

Ademais, também com base nos dados do SIAI-DP, foi avaliada a situação quanto ao tempo de permanência em atividade dos contratados temporariamente nas dez prefeituras que apresentaram o maior percentual de servidores com essa espécie de vínculo, conforme exposto na Tabela 2.

Desta vez foram utilizados os dados mais recentes disponíveis no SIAI-DP, ou seja, dados referentes ao mês de setembro de 2018, apresentando o seguinte resultado.

Tabela 5– Tempo médio dos contratos temporários nas Prefeituras com maior proporção de agentes temporários, dados referentes à setembro de 2018

Prefeitura	Total de Servidores	Total de temporários	Proporção de temporários	Média de tempo do cont. temp.
PREF.MUN.MAXARANGUAPE	939	643	68%	12
PREF.MUN.VILAFLÔR	327	209	64%	14
PREF.MUN.CARAÚBAS	1072	662	62%	15
PREF.MUN.PEDRA GRANDE	414	247	60%	81
PREF.MUN.LAGOA SALGADA	729	433	59%	13
PREF.MUN.ESPIRITO SANTO	588	349	59%	14
PREF.MUN.SERRINHA	478	283	59%	29
PREF.MUN.LAGOA DE PEDRAS	483	278	58%	14
PREF.MUN.BREJINHO	709	387	55%	10
PREF.MUN.BARCELONA	437	230	53%	11

Como se pode observar, dentre este grupo sob análise, o jurisdicionado que possui a menor média de tempo dos contratados temporariamente é a Prefeitura Municipal de Brejinho, com uma média de dez meses de contrato ativo, enquanto que a que possui a maior média é a Prefeitura Municipal de Pedra Grande, com uma média de duração contratual de 81 meses.

Ocorre que, conforme já mencionado, a contratação de servidores temporários deve se dar apenas pelo período excepcional e até que o ente possa tomar as providências para suprir determinada situação conforme rege o texto constitucional, ou seja, provimento de cargos por meio de concurso público¹¹.

Ao analisar a situação das Prefeituras, observa-se que em sua maioria os contratos possuem menos de dois anos, o que, em uma primeira análise, não evidenciaria um problema.

Contudo, vale informar que em janeiro de 2017 houve mudança de gestão fruto do pleito eleitoral de 2016. Dessa forma, observa-se que é natural que as contratações tenham um tempo de vigência igual ou menor que o mandato do atual gestor municipal.

¹¹Nos casos em que a necessidade do cargo seja permanente.

Tal constatação mostra-se verdadeira também quando se analisa o tempo médio de contratação das Prefeituras Municipais em que o gestor está em seu segundo mandato, apresentando tempo médio de contratação maior, como exemplo os casos das Prefeituras Municipais de Pedra Grande, Portalegre e Felipe Guerra, conforme demonstrado na Tabela 2.

Dito isto, o importante é esclarecer que 12 meses é um tempo mais que suficiente para que possam contornar a situação excepcional; dessa forma, é implausível conceber uma necessidade temporária e excepcional que permaneça mantendo servidores temporários por longos períodos tais quais abordados no presente tópico.

2.4. Da evolução do quantitativo de contratos temporários nas Prefeituras que demonstraram maiores proporções

Conforme dados do SIAI-DP, foi possível verificar a variação no quantitativo de agentes públicos contratados temporariamente pelas dez prefeituras que apresentaram as maiores proporções, conforme Tabela 2.

As duas tabelas a seguir apresentam o número total de contratados temporariamente em atividade nas prefeituras, durante o período de agosto de 2017 a setembro de 2018, sendo a Tabela 6 referente aos meses de agosto a dezembro de 2017 e a Tabela 7 referente ao período de janeiro a setembro de 2018.

Tabela 6 – Quantidade de contratados temporariamente em atividades durante o período de agosto a dezembro de 2017

Prefeitura/Período	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
BARCELONA	171	172	186	187	186
BREJINHO	347	342	347	347	354
CARAÚBAS	605	612	621	619	338
ESPIRITO SANTO	45	46	46	40	40
LAGOA DE PEDRAS	273	272	273	268	266
LAGOA SALGADA	379	360	363	309	295
MAXARANGUAPE	-	-	-	-	-
PEDRA GRANDE	280	279	27	27	284
SERRINHA	268	268	267	261	241
VILA FLÔR	209	212	210	210	208
Total	2577	2563	2340	2268	2212

¹²Prefeitura Municipal de Maxaranguape, durante o ano de 2017, informou ao SIAI-DP todos os servidores como efetivos, contudo, a partir de 2018 passou a informar de maneira correta, segregando os servidores por tipo de vínculo.

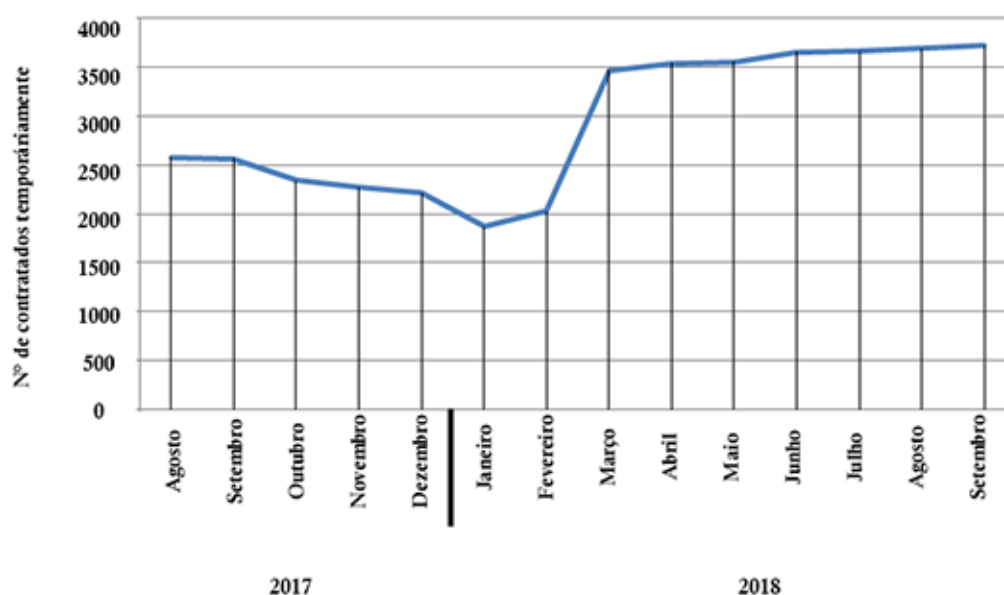
Tabela 7 – Quantidade de contratados temporariamente em atividades durante o período de janeiro a setembro de 2018

Prefeitura/ Período	2018								
	Janeiro	fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho	Julho	Agosto	Setembro
BARCELONA	125	120	212	217	220	223	228	229	230
BREJINHO	242	175	356	361	379	383	387	384	387
CARAÚBAS	368	370	625	614	629	663	661	658	662
ESPIRITO SANTO	32	214	330	335	342	339	343	343	349
LAGOA DE PEDRAS	116	122	255	262	265	270	270	273	278
LAGOA SALGADA	217	231	373	382	384	385	400	418	433
MAXARANGUAPE	330	353	647	660	664	659	633	647	643
PEDRA GRANDE	158	157	232	237	182	242	249	244	247
SERRINHA	175	177	258	268	280	279	282	282	283
VILA FLÔR	106	105	181	202	208	210	208	210	209
Total	1869	2024	3469	3538	3553	3653	3661	3688	3721

Analizando os dados, observa-se que entre agosto e dezembro de 2017 havia uma leve tendência de diminuição no quantitativo de servidores contratados temporariamente.

Todavia, a partir de janeiro de 2018 iniciou-se uma tendência de crescimento no número de agente públicos com esta espécie de vínculo precário, o que pode ser melhor visualizado no gráfico a seguir.

Gráfico 1–Evolução do número de servidores contratados temporariamente pelas 10 prefeituras que apresentaram maiores proporções



Entre os anos de 2017 e 2018 houve um aumento no número de servidores contratados temporariamente pelas prefeituras em tela, contudo, os meses de fevereiro e março de 2018 apresentaram o crescimento mais expressivo, com destaque para a Prefeitura Municipal de Maxaranguape, que passou de 353 servidores temporários em fevereiro, para 647 em março de 2018. Ou seja, um aumento de mais de 80% no número de servidores contratados temporariamente em apenas um mês.

Ao compararmos a evolução entre os meses de setembro de 2017 e setembro de 2018, constata-se que houve prefeituras que mais que dobraram o quantitativo de servidores com esta espécie de vínculo, como no caso da Prefeitura Municipal de Espírito Santo, que passou de 46 para 349, ou seja, um aumento de 659%.

A situação apresentada, ou seja, o crescimento dessa espécie de vínculo, evidencia que as Prefeituras Municipais se utilizaram cada vez mais deste instrumento precário para a execução de serviços públicos, potencialmente ao arrepio da norma constitucional.

2.5. Da situação do RGF

Após a análise da evolução no número de servidores contratados temporariamente, referentes às dez Prefeituras Municipais que apresentaram as maiores proporções de servidores contratados temporariamente em seu quadro, passa-se a análise da situação do Relatório de Gestão de Fiscal (RGF) destes entes.

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, o limite legal de despesa com pessoal do executivo municipal não pode exceder 54 % da sua Receita Corrente Líquida, sendo o Limite Prudencial o percentual de 51,30 % da Receita Corrente Líquida¹³.

Conforme dados encaminhados pelo ente por meio do SIAI, especificamente Anexo 15, assim como relatórios de alertas de despesa com pessoal emitidos pela Diretoria de Administração Municipal - DAM, observamos a seguinte situação de gasto com pessoal nas Prefeituras Municipais que apresentaram as maiores proporções de temporários em seu quadro funcional.

¹³Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: [...] III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

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

Tabela 8 – Quantidade de contratados temporariamente em atividade durante o período de janeiro a setembro de 2018

Prefeitura	Nº Total de Servidores temporários	Proporção/servidores temporários	Despesa com pessoal - RGF		
			1º Quadrimestre 2018	2º Quadrimestre 2018	1º Semestre 2018
PREF. MUN. MAXARANGUAPE	939	68%	-	-	53,39 %
PREF. MUN. VILA FLÔR	327	64%	53,03 %	44,33 %	-
PREF. MUN. CARAÚBAS	1072	62%	58,70 %	57,41 %	-
PREF. MUN. PEDRA GRANDE	414	60%	-	-	53,82%
PREF. MUN. LAGOA SALGADA	729	59%	61,83 %	68,09 %	-
PREF. MUN. ESPÍRITO SANTO	588	59%	63,40%	63,41 %	-
PREF. MUN. SERRINHA	478	59%	63,94%	58,52 %	-
PREF. MUN. LAGOA DE PEDRAS	483	58%	54,54%	53,19 %	-
PREF. MUN. BREJINHO	709	55%	66,66%	59,52 %	-
PREF. MUN. BARCELONA	437	53%	53,69 %	50,34 %	-

De acordo com os dados apresentados acima, especialmente os contidos nos últimos Relatórios de Gestão de Fiscal do ano de 2018, observa-se que apenas a Prefeitura Municipal de Vila Flor e Prefeitura Municipal de Brejinho se encontram abaixo do limite prudencial de despesa com pessoal.

As demais se encontram todas acima do limite prudencial, inclusive acima do Limite Legal de Pessoal. O caso mais evidente é o da Prefeitura Municipal de Lagoa Salgada, a qual compromete 68,09% de sua receita corrente líquida com despesa com pessoal.

Ora, ao analisar a situação constata-se que as prefeituras em tela, além de apresentarem quantidade e proporção de servidores temporários desarrazoada, encontram-se no mais nítido desrespeito aos limites de despesa com

Atente-se para o fato de que, ao superar o limite prudencial de despesa com pessoal, os entes são vedados a praticarem os atos previstos no art. 22 da LRF¹⁴, ou seja, não podem realizar admissão de pessoal a qualquer título enquanto não reconduzirem o gasto com pessoal aos limites determinados.

Do mesmo modo, ao ultrapassar o limite legal, o ente deve adotar medidas para eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, adotando as providências dos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.

Dessa forma, conclui-se que a contratação temporária desarrazoada está contribuindo diretamente para os índices elevados da despesa com pessoal destes entes jurisdicionados, resultando na grave situação fiscal exposta nos Relatórios de Gestão Fiscal.

2.6. Da previsão em lei e da forma de seleção

Um dos pré-requisitos para contratação temporária de pessoal pelos entes públicos é a existência de norma legal autorizando esta espécie de contratação e prevendo as situações em que os gestores públicos podem lançar mão de tal instrumento.

Considerando que o SIAI-DP não recepciona esta espécie de informação, a Equipe Técnica, por meio do questionário encaminhado aos entes municipais, indagou se havia norma municipal que permitisse e regulamentasse a contratação temporária de pessoal.

Das 72 Prefeituras que apresentaram respostas válidas, 65 responderam que possuíam lei municipal que autoriza ou prevê a contratação temporária de pessoal, inclusive informando o número da lei e o link de acesso à sua versão digital.

¹⁴Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Tal fato demonstra que boa parte está cumprindo ao menos este requisito constitucional. Contudo, como o número de prefeituras que responderam ao questionário (72) representa cerca de 40% do total de prefeituras municipais do Estado do Rio Grande do Norte, não se pode atestar que este cenário reflete precisamente o quadro geral.

Outra pergunta encaminhada pelo questionário aos entes jurisdicionados diz respeito à forma de seleção destes agentes contratados temporariamente. E, a forma de seleção para a contratação é indispensável para garantir a impessoalidade na contratação, além de resguardar os princípios constitucionais da moralidade e da eficiência.

Desta forma, a adoção de critérios objetivos de seleção, como aplicação de provas precedida de ampla publicação do edital, é uma ferramenta importante para resguardar os princípios suscitados.

Das 72 respostas das Prefeituras ao questionário eletrônico, 47 informaram que realizaram alguma espécie de seleção para contratação temporária de pessoal, enquanto 25 responderam que não realizaram procedimento de seleção. Foram citados os seguintes procedimentos realizados: análise curricular, aplicação de provas e entrevistas.

Contudo, dentre os procedimentos mais comuns estão a análise curricular e entrevistas, enquanto que a realização de provas foi mencionada apenas por quatro prefeituras.

Isso posto, segue o quadro resumo das situações das contratações temporárias conforme declaradas pelas prefeituras por meio do questionário eletrônico:

Tabela 9 – Respostas ao questionário sobre Lei e Procedimento de

	Nº Total	Responderam	Possuem Lei	%	Realizaram Procedimento de seleção	%
Prefeituras	167	72	65	90%	47	65%

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente Relatório de Auditoria se consolida como um levantamento, espécie de fiscalização que tem por escopo a realização de uma sondagem, uma averiguação preliminar, ou, conforme delimita o art. 284 do Regimento Interno do TCE-RN¹⁵, visa "conhecer a organização e o funcionamento" dos órgãos, "identificar objetos e instrumentos de fiscalização" e "avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações".

Nesse contexto, os tópicos apresentados no decorrer do Relatório têm como objetivo expor a real situação da utilização do instrumento de contratação temporária pelos entes públicos municipais, de forma a identificar indícios de irregularidade que embasem a abertura de processos individuais e de análise pormenorizada, conforme critérios de relevância, risco e materialidade.

O Relatório apresentou que há nas Prefeituras Municipais do Estado Rio Grande do Norte mais de 26 mil agentes públicos contratados temporariamente, o que representa 22% do total de servidores públicos lotados nestes entes jurisdicionados e equivale a, aproximadamente, uma despesa mensal de R\$ 43 milhões.

A proporção média de 22% do corpo funcional formado por temporários já se mostra bastante relevante. Entretanto, foram identificados casos de prefeituras que ultrapassam o limite do razoável, como exemplo mais contundente, 10 prefeituras com proporção de temporários acima de 50% do seu quadro funcional, conforme apresentado no tópico 2.2.

Além disso, sobre o tempo de atividade destes contratados, observou-se que 52 prefeituras apresentavam servidores contratados temporariamente que estão com tempo de médio de atividade acima de doze meses, conforme exposto no tópico 2.3. Ou seja, os temporários permanecem em atividade por longos períodos sem que o ente jurisdicionado supere a condição de necessidade temporária e excepcional a qual teria justificado inicialmente esta espécie de contratação.

¹⁵Art. 284. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional do Estado e dos Municípios, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.

Do mesmo modo, ao analisar o histórico de contratações temporárias do grupo das 10 prefeituras que apresentaram maior proporção de temporários em seus quadros funcionais, observou-se uma nítida tendência de crescimento no quantitativo de contratados temporários, pois, entre janeiro e setembro de 2018, houve um aumento de aproximadamente 100% no número de contratados temporários em seus quadros funcionais, conforme exposto no tópico 2.4.

E ainda, o Relatório de Gestão Fiscal destes entes mostrou uma evidente correlação entre gastos acima dos limites de despesa com pessoal impostos pela LRF e o quantitativo desarrazoado de agentes públicos temporários, conforme delineado no tópico 2.5.

Ademais, conforme exposto no tópico 2.6, com base no questionário respondido por parcela dos entes jurisdicionados, também foi possível identificar fragilidades na normatização municipal, assim como nos instrumentos de seleção utilizados nesta espécie de contratação.

Dessarte, conforme todo o exposto, **foi possível atestar que a finalidade da contratação temporária de pessoal está sendo desvirtuada pelas prefeituras municipais potiguaras, deixando de ser instrumento excepcional para se tornar corriqueiro, sem respeitar minimamente pré-requisitos estabelecidos na Constituição Federal.** Diante disso, temos como consequência um crescimento cada vez mais desenfreado dos quadros funcionais sem a devida obediência aos preceitos constitucionais.

Assim sendo, todos os dados levantados e expostos no presente Relatório demonstram de forma contundente a necessidade de atuação desta Corte de Contas, pois resta necessário coibir formas de contratação excepcionais que, equivocadamente, têm se tornado corriqueiras, uma vez que há, por exemplo, casos como os das Prefeituras Municipais que apresentam um quadro funcional formado por mais de 50% de agentes temporários.

Por conseguinte, face às constatações detectadas, essa Unidade Técnica irá incluir no Plano de Fiscalização Anual 2019/2020, a partir da apreciação da capacidade operacional, a análise em processos individuais da legalidade da contratação temporária de pessoal pelos jurisdicionados que apresentaram maiores proporções e/ou que apresentaram dados não fidedignos por meio do SIAI-DP, de modo a ordenar o quadro funcional, corrigir tais inconsistências, identificar possíveis irregularidades e sancionar os respectivos responsáveis.

Ademais, sugere-se a ampla divulgação do presente levantamento, inclusive com envio de cópias deste Relatório à Federação dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte – FEMURN, para que tome ciência dos dados e das medidas adotadas por esta Corte de Contas.

Natal/RN, 31 de janeiro de 2019.

(Documento assinado digitalmente)
Allan Ricardo Silva de Souza
Auditor de Controle Externo
Mat. 9977-5

(Documento assinado digitalmente)
Laura Maria Pessoa Batista Alves
Consultora Jurídica
Mat. 10143-5