



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.492/13
Rubrica: _____

PROCESSO Nº: 12.492/13

ORIGEM: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF – SEDEST

ASSUNTO: Auditoria de Regularidade

EMENTA: Auditoria de Regularidade realizada na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF – SEDEST, aprovada no Plano Geral de Ação para 2013, constante do Processo nº 28.335/12. Concessão de abono de permanência. Conversão em pecúnia de licença-prêmio. Acumulação de cargos. Contagem ponderada de tempo de insalubridade. Observância do teto constitucional. Regularidade do pagamento de benefícios a servidores cedidos a outros órgãos. Cumprimento de outras decisões plenárias.

Unidade Técnica sugere ao Tribunal que: a) conheça do relatório de auditoria e dos documentos de fls. 1/153; b) considere cumprido o item II-c da Decisão nº 2.264/10 e regulares os procedimentos adotados concessão de abono de permanência; c) considere regulares os procedimentos de conversão em pecúnia de licença-prêmio dos servidores que indica, exceto em relação a alguns; d) considere correta a não averbação de períodos insalubres não homologados pelo IPREV e regulares os controles relativos à observância do teto remuneratório, no período de janeiro/2012 a janeiro/2013; e) expeça determinações à SEDEST; f) autorize o envio de cópia do relatório de auditoria e das tabelas de fls. 143/153 à SEDEST para subsidiar a adoção das medidas sugeridas.

MPJTCDF acolhe as sugestões da Unidade Técnica.

Voto convergente, em parte. Encaminhamento de cópia do relatório/voto, juntamente com as tabelas de fls. 143/153, para manifestação prévia da SEDEST quanto aos achados de auditoria, conforme o art. 41, § 2º, da LC nº 1/94. Retorno dos autos à SEFIPE para os devidos fins.

Cuidam os autos de Auditoria de Regularidade realizada na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF – SEDEST, aprovada no Plano Geral de Ação para 2013, constante do Processo nº 28.335/12.

Inicialmente, a equipe de auditoria esclarece que os trabalhos



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.492/13
Rubrica: _____

foram divididos em dois relatórios, quais sejam, Relatório SEDEST nº 1, no Processo nº 2.603/13, e Relatório SEDEST nº 2, nestes autos, tecendo para tanto as seguintes considerações:

“Para otimizar os trabalhos, nestes autos (Relatório SEDEST nº 2) serão analisadas a legalidade e a regularidade da instrução dos processos de concessão do abono de permanência, dos procedimentos de conversão de licença-prêmio em pecúnia, do controle de acumulação de cargos, da contagem ponderada do tempo em condições especiais (insalubridade) para efeito de aposentadoria, da observância do teto constitucional no pagamento de vencimentos e proventos e do pagamento de parcelas remuneratórias (vantagens) a servidores ativos cedidos a outros órgãos.

Já o exame dos pagamentos efetuados aos servidores inativos e pensionistas, na forma do item I da Decisão nº 77/2007, Processo nº 24.185/07, e as providências adotadas em razão de concessões de aposentadoria e pensão, além das providências adotadas no caso de concessões consideradas ilegais, estão sendo objeto do Processo nº 2.603/2013 (Relatório SEDEST nº 1).”

Na sequência, a equipe de auditoria apresenta o relatório produzido, às fls. 154/191, acolhido pelo Diretor da Divisão de Fiscalização de Pessoal e pelo titular da SEFIPE, à fl. 192, tecendo as seguintes considerações:

“1 INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

A presente auditoria de regularidade consta do Plano Geral de Ação desta Corte para o exercício de 2013, cuja aprovação se deu mediante a Decisão Administrativa nº 96/2012, nos autos do Processo nº 28.335/2012, cujos trabalhos foram desenvolvidos no período de 17 de janeiro a 26 de março do corrente ano.

1.2 Objeto da Auditoria

2. O objeto do presente trabalho consiste na verificação, sob os aspectos da legalidade e da regularidade, da folha de pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas da SEDEST, definidos no Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria, às fls. 5/10.

1.3 Contextualização

3. A SEDEST é:

órgão estratégico da Administração Direta do Governo do Distrito Federal, responsável pela execução das políticas de Assistência Social, Transferência de Renda e de Segurança Alimentar e Nutricional, da gestão do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do DF; além de programas e projetos de inclusão social e produtiva, do campo de ação das políticas sob sua gestão.

Criada em 2007, passou por reformulações administrativas e técnicas a partir de 2011, que lhe configuraram maior eficiência, efetividade e eficácia institucionais. É regida pelas disposições do Decreto nº 33.187, de 8 de setembro de 2011 e Decreto nº 33.668, de 21 de maio de 2012, por seu Regimento Interno e legislação complementar.

Tem como objetivo primordial garantir e efetivar o direito à proteção social para a população em situação de vulnerabilidade e risco social, por meio da oferta de serviços e benefícios que contribuam para o desenvolvimento social no DF. [...]¹

4. Para desenvolver suas atividades, a SEDEST conta com servidores integrantes da Carreira Pública de Assistência Social e Carreira Políticas Públicas e Gestão Governamental, além de servidores ocupantes de cargos em comissão de livre provimento e exoneração.

5. A intervenção do Controle Externo se faz presente na fiscalização da organização e estrutura remuneratória dessas carreiras, tendo em vista as prerrogativas constitucionais do TCDF.

¹ Disponível em: <<http://www.sedest.df.gov.br/sobre-a-secretaria/a-secretaria/a-secretaria.html>>. Acesso em: 23. jan. 2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.492/13

Rubrica: _____

1.4 Objetivos da Auditoria

1.4.1 Objetivo Geral

6. A presente auditoria tem por objetivo geral analisar e avaliar a legalidade e a regularidade dos pagamentos efetuados, a título de vencimentos, proventos, estipêndios pensionais e demais vantagens ao pessoal ativo, aos inativos e pensionistas da SEDEST, em conformidade com as normas legais e regulamentares em vigor, dentro do contexto definido na fase de planejamento.

1.4.2 Objetivos Específicos – Questões de Auditoria

7. Para atingir o objetivo geral da Auditoria, foram definidos oito objetivos específicos, sendo que seis objetivos serão tratados nestes autos, enquanto os dois restantes, nos autos do Processo nº 2.603/13.

8. Os seis objetivos a serem tratados nestes autos foram classificados e numerados nas seguintes Questões de Auditoria (QAs):

QA 3: Os processos de concessão de abono de permanência de todos os servidores que auferem a vantagem foram formalizados em conformidade com a Decisão nº 2.264/2010, item II-c, adotada no Processo nº 33.914/09?

QA 4: Estão corretos os procedimentos adotados pela SEDEST para o pagamento em pecúnia de períodos de licenças-prêmio adquiridos e não usufruídos ou computados para fins de concessão de abono de permanência ou aposentadoria?

QA 5: Os critérios de que se serve a SEDEST para controlar as acumulações de cargos dos servidores daquela Pasta são adequados e suficientes para evitar situações em desconformidade com a legislação em vigor?

QA 6: As diretrizes que estão sendo levadas em consideração pela SEDEST, bem como os documentos utilizados para as contagens ponderadas do tempo de serviço prestado em condições especiais (insalubres) de seus servidores, estão de acordo com as Decisões nº 6.611/2010 e 2.805/2012, adotadas respectivamente nos Processos nº 10.623/10 e nº 26.907/11?

QA 7: A SEDEST está respeitando o teto constitucional, prescrito no art. 37, inciso XI e § 12, da CRFB e art. 19, inciso X, da LODF, no pagamento de seus servidores e beneficiários?

QA 8: A SEDEST está realizando o pagamento de gratificações ou benefícios aos servidores cedidos em conformidade com a legislação vigente?

1.5 Escopo ou Alcance do Exame

9. O escopo da Auditoria, quanto ao período em exame, compreende de forma preponderante o lapso temporal de 10 de novembro de 2009 a 30 de setembro de 2012. Quanto às áreas fiscalizadas, o escopo dos trabalhos se estende às gerências vinculadas à Diretoria de Gestão de Pessoas da SEDEST, especificamente àquelas responsáveis pela gestão de pessoas e manutenção da folha de pagamento, mediante sistema informatizado de gestão de recursos humanos (SIGRH), com possibilidade de ampliação dos trabalhos para outras unidades, no decorrer da auditoria, de forma a identificar procedimentos, documentação e agentes responsáveis pela adequação da sistemática de pagamentos e concessões de benefício às normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria.

1.6 Metodologia

10. As estratégias metodológicas adotadas foram basicamente:

- Exame de decisões em confronto com as respectivas providências necessárias à regularização dos feitos;
- Pesquisas no Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH, e sua versão na internet, o SIGRHWEB;
- Pesquisa nos portais de transparência do Governo Federal e do GDF.
- Pesquisas nos Sistemas de Protocolo e Acompanhamento Processual deste Tribunal e do Governo do Distrito Federal (SICOP);
- Confrontação dos atos com a legislação aplicável;
- Conferência de memórias de cálculos;
- Amostragem;
- Entrevistas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.492/13

Rubrica: _____

1.7 Critérios de Auditoria

11. *A adequação das atividades e procedimentos do órgão jurisdicionado à legislação que rege a matéria, ou seja, Constituição Federal, Lei Orgânica do DF, Leis Distritais e Federais, normas regulamentares internas da SEDEST, além de Decisões, Resoluções e Enunciados de Jurisprudência do TCDF.*

Apresenta, a seguir, o resultado da análise efetuada:

“2 RESULTADO DA AUDITORIA

12. *Inicialmente, foram efetuados levantamentos de itens considerados críticos ou passíveis de maior número de falhas na folha de pagamento dos ativos, inativos e pensionistas, sobre os quais foram assentadas as questões de auditoria. Para a obtenção de respostas às questões elaboradas neste procedimento fiscalizatório, lançou-se mão, além de observações e conferências feitas na documentação disponibilizada no local, de entrevistas junto aos gestores responsáveis pelos setores envolvidos, objetivando identificar as razões para os procedimentos adotados pela jurisdicionada, bem como realizar uma análise segura frente à legislação aplicável às situações postas, incluindo-se as decisões adotadas em processos precedentes, frutos de entendimentos firmados em casos concretos por esta Corte de Contas.*

13. *As Notas de Auditorias nºs 1 a 3 (fls. 17/24) objetivaram trazer respostas às Questões de Auditoria formuladas no parágrafo 8, além das demais questões constantes no Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria (fls. 5/10), constantes da Matriz de Planejamento (fls. 11/16), materializadas na Matriz de Achados (fls. 25/28).*

2.1 Questão de auditoria 03

Os processos de concessão de abono de permanência de todos os servidores que auferem a vantagem foram formalizados em conformidade com a Decisão nº 2264/2010, item II-c, adotada no Processo nº 33.914/09?

2.1.1 Achados de Auditoria

A SEDEST observou a determinação do e. Plenário de autuar os processos de concessão de abono de permanência, nos quais constam todos os documentos definidos na Decisão nº 2.264/2010, item II-c.

2.1.1.1 Análises e Evidências

14. *Em resposta à NA nº 001 (fls. 17/21), foram disponibilizados os processos de abono de permanência dos servidores listados no Anexo II dessa NA e que fizeram jus a abono de permanência (amostra das concessões de abono de permanência e de conversões de licença-prêmio em pecúnia que tiveram pagamento no período desta auditoria e da sua precedente – Processo nº 33.914/2009), exceto os de **Maria Araújo Lopes Silveira**, matrícula nº 01020382, e **Reginaldo dos Santos**, matrícula nº 01016822, que, por estarem lotados em outros órgãos, não tiveram suas concessões de AP publicadas pela SEDEST. O processo de **Maria Araújo Lopes Silveira** foi autuado pela SEPLAN, sob o nº 0410-004271/2007-GDF, e o de **Reginaldo dos Santos**, autuado pela Casa Civil do DF, sob o nº 0002-000282/2009-GDF.*

15. *Posteriormente, foram autorizadas as concessões dos abonos de permanência de vários servidores na Ordem de Serviço de 02.02.2013, publicada no DODF de 05.02.2013 (fls. 29/32).*

16. *A servidora **Maria Darcy Evangelista Fernandes**, matrícula nº 01028464, teve o ato de concessão de AP originalmente publicado nesse DODF de 05.02.2013, com vigência a contar de 25.03.2010. No entanto, após o cômputo de duas faltas não justificadas, a data de vigência do benefício foi alterada para 27.03.2010. Observa-se nos demonstrativos SIGRH de fls. 33/39 que apesar de a servidora receber essa vantagem desde agosto/2009, houve a devolução do saldo recebido indevidamente no contracheque de dezembro/2011. Enfim, a alteração da data de vigência do benefício dá ensejo à publicação de ato retificador pela jurisdicionada.*

17. *Por outro lado, não tendo sido constatada a publicação das concessões dos dois servidores referidos no parágrafo 14 e supondo a existência de outros casos análogos, a análise foi estendida para os demais servidores não integrantes da amostra inicial (do Anexo II da NA 001) e que também receberam pagamentos de abono de permanência (rubrica 1511) no período desta auditoria e da anterior (Processo nº 33.914/2009), tendo sido verificados os seguintes casos de concessões de AP não publicadas, cujos processos foram solicitados à jurisdicionada para análise:*

[...]

18. *As concessões de Abono de Permanência aos servidores **Carlos Roberto Dias**, **Francisco das Chagas Braga**, **Manoel Lúcio do Nascimento**, **Maria do Socorro Fernandes** e **Nina Maria Braga Martins** foram posteriormente autorizadas na Ordem de Serviço de 28.02.2013, publicada no DODF de 01.03.2013 (fl. 40).*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.492/13

Rubrica: _____

19. O servidor **Miguel Batista Ferreira** encontra-se lotado na SEPLAN e o seu processo de concessão de AP foi autuado naquela Secretaria, sob o nº 0410-000992/2009-GDF, e a concessão foi publicada no DODF de 29.04.2009 (fl. 41).

20. Já em relação aos servidores **Francisco de Assis Silva, Maria da Guia Silva Sousa e Manoel Lima Mascarenhas**, a jurisdição, após retificar os cálculos das simulações para concessão do AP, concluiu que esses não faziam jus àquela vantagem. Com isso foram notificados a devolver as quantias recebidas indevidamente, o que foi feito, conforme os documentos de fls. 42/49. A exceção é Manoel Lima Mascarenhas, cujo ressarcimento ainda não foi efetivado (fl. 50), o que deverá ser providenciado pela SEDEST.

21. No período da análise foram realizados pagamentos de abono de permanência a 89 servidores, sendo que dentre a amostra inicial (23 servidores) e as demais solicitações (9 servidores), chegou-se a uma amostra de 32 concessões (35,96%). Além disso, no caso das demais 57 concessões (64,04%), apesar de não terem sido verificados os respectivos processos no curso da auditoria, houve publicação da concessão no DODF de 05.02.2013, conforme fls. 29/32.

2.1.1.2 Causas e Efeitos

22. Da análise dos processos disponibilizados, verificou-se que houve morosidade no atendimento à determinação objeto da Decisão nº 2.264/2010. A Gerente de Benefícios e Inativos justificou o ocorrido em face da grande quantidade de concessões (173 casos na OS publicada no DODF de 05.02.2013 e outros 16 casos no DODF de 01.03.2013), em contraposição ao quadro reduzido de pessoal da GEBEIN.

23. Apesar disso, pode-se constatar que os processos de abono de permanência instruídos pela jurisdição estão cumprindo a determinação constante no item II-c da Decisão nº 2.264/2010 e contêm todos os documentos necessários para a análise adequada das concessões.

2.1.1.3 Proposições

24. A SEDEST deverá:

a) retificar o ato de concessão do abono de permanência da servidora **Maria Darcy Evangelista Fernandes**, matrícula nº 01028464, publicado no DODF de 05.02.2013, para corrigir a vigência para o dia 27.03.2010;

b) apurar, após concedidos o contraditório e a ampla defesa previamente, os valores pagos indevidamente a título de abono de permanência ao servidor **Manoel Lima Mascarenhas**, matrícula nº 01032801, para fins de ressarcimento ao erário.

25. Sugere-se ao e. Tribunal ter por cumprido o item II-c da Decisão nº 2264/2010 e considerar regulares os procedimentos de concessão de abono de permanência adotados pela jurisdição.

2.2 Questão de auditoria 04

Estão corretos os procedimentos adotados pela SEDEST para o pagamento em pecúnia de períodos de licenças-prêmio adquiridos e não usufruídos ou computados para fins de concessão de abono de permanência ou aposentadoria?

2.2.1 Achados de Auditoria

A.4.1. Inclusão indevida de parcelas na base de cálculo da conversão de licença-prêmio em pecúnia.

A.4.2. Pagamento da conversão da licença-prêmio em pecúnia que não levou em consideração o valor da remuneração do mês da aposentadoria.

A.4.3. Valores pagos a título de conversão de licença-prêmio em pecúnia divergentes dos valores devidos, sem que fosse possível identificar a causa do erro.

2.2.1.1 Análises e Evidências

26. A licença-prêmio não usufruída e não contada para outros efeitos pode ser convertida em pecúnia, conforme autoriza o artigo 142 da LC nº 840/2011.

27. Antes de adentrar na metodologia propriamente dita, considerou-se pertinente certificar-se sobre os procedimentos internos da jurisdição na concessão dos benefícios. Desse modo, obteve-se a informação junto aos gestores da SEDEST de que a conversão de licença-prêmio em pecúnia ocorre nos mesmos autos de concessão de licença-prêmio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.492/13

Rubrica: _____

28. Com esquite em relatórios obtidos via SIGRHWEB, chegou-se a 173 servidores da SEDEST contemplados com a conversão em pecúnia de períodos (ou partes) de licença prêmio (rubrica 2034). Como amostra, foram escolhidos inicialmente 50 processos (28,9%), constantes no Anexo II da NA 001 (fls. 172/21), sendo que foram selecionados os 30 maiores valores pagos e os outros 20 foram obtidos aleatoriamente. Os achados desses processos constam na Tabela I (fls. 143/146). Como foram encontrados problemas em parte deles, decidiu-se analisar os demais processos não constantes na amostra inicial. Por meio das informações disponíveis no SIGRH, foi possível verificar que, dos 123 pagamentos de conversão de licença-prêmio em pecúnia restantes, 91 estavam regulares. Os demais 32 foram solicitados para análise (NA 003, às fls. 23/24) e os resultados constam na Tabela II (fls. 147/148).

29. Preliminarmente, foram obtidos nos sistemas SIGRH e SIGRHWEB os dados relativos às datas de aposentadoria, aos períodos de licença-prêmio não usufruídos, ao valor percebido a título de conversão de licença-prêmio em pecúnia e ao último contracheque anterior à aposentadoria, excluindo-se as parcelas não incorporáveis.

30. A seguir, verificou-se a convergência entre os valores referentes ao saldo de licença-prêmio não usufruído (SIGRH, tela CADLAR35) e à conversão em pecúnia (SIGRHWEB, rubrica 2034). Divergências indicariam que ao menos parte do saldo foi usada para contagem do tempo em dobro para fins de concessão de abono de permanência/aposentadoria, ou teria havido erro no pagamento pela jurisdicionada ou, ainda, inconsistência nos lançamentos feitos no SIGRH. Dos saldos de licença-prêmio constantes no SIGRH, não foi possível verificar pelo próprio sistema se ele foi usado para fins de abono de permanência/aposentadoria ou se foi convertido em pecúnia.

31. Assim, pode-se afirmar que a verificação das normas aplicáveis ao caso foi empreendida via auditoria de sistemas (SIGRH e SIGRHWEB) e via análise documental dos processos relativos à conversão da licença prêmio em pecúnia.

BASE DE CÁLCULO E MÊS DE REFERÊNCIA

32. Inicialmente, cumpre mencionar o entendimento vigente, firmado pelo TJDF, sobre as parcelas que devem ser convertidas em pecúnia e qual o mês de referência a ser utilizado.

A base de cálculo para a conversão em pecúnia de licença-prêmio não usufruída é a remuneração percebida pelo servidor à época da aposentadoria, compreendendo essa **o vencimento do cargo mais as vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em Lei.**” (20040110328334APC, Relator Nívio Geraldo Gonçalves, DJ de 23/06/2008; 200901100315582APC, Relator Cruz Macedo, DJ de 02/02/2011; e 20100111566034APC, Relator João Egmont, DJ de 06/10/2011). Grifou-se.

33. Como mês de referência a ser usado para o cálculo da conversão da licença-prêmio em pecúnia, deve-se entender aquele vigente à data da aposentadoria e não a do mês anterior. Assim, caso uma nova tabela de remuneração entre em vigor no mês da aposentadoria, o servidor fará jus à conversão de pecúnia com base nesses novos valores vigentes e não os constantes no contracheque do mês anterior. Ainda sobre o tema, reafirmando o posicionamento do precedente supramencionado, em recente julgado, assim se manifestou o TJDF:

JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. ADMINISTRATIVO. PRETENSÃO DE CONVERSÃO DE LICENÇA-PRÊMIO NÃO USUFRUÍDA EM PECÚNIA. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

1. O servidor aposentado faz jus ao valor relativo à licença-prêmio não usufruída, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração Pública.

2. A base de cálculo deverá ser a remuneração recebida no mês de exoneração.

[...]

(Acórdão n.629670, 20120110241279ACJ, Relator: JOÃO FISCHER, 2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 09/10/2012, Publicado no DJE: 29/10/2012. Pág.: 196). Grifou-se.

34. Sobre a base de cálculo, nos termos da LC nº 840/2011, pode-se entender as vantagens pecuniárias permanentes como tanto aquelas relativas ao cargo (art. 76), quanto às relativas ao servidor (a exemplo do ATS e da VPNI, conforme os arts. 88 e 90). As demais parcelas não devem incidir, portanto, para fins da conversão em pecúnia das licenças-prêmio. O TJDF já se manifestou especificamente sobre a não inclusão de auxílio-alimentação e adicional noturno na base de cálculo, nos seguintes termos:

Se o auxílio alimentação e o adicional noturno são verbas indenizatórias devidas ao servidor em atividade não podem compor a base de cálculo para ressarcimento de licença-prêmio não gozada paga após a exoneração do servidor. (Acórdão nº 632707, 20120110367095ACJ, Relator: WILDE MARIA SILVA JUSTINIANO RIBEIRO, 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.492/13
Rubrica: _____

Data de Julgamento: 23/10/2012, Publicado no DJE: 08/11/2012. Pág.: 218)

35. Nos parágrafos seguintes, foram relacionados os casos dos pagamentos em desconformidade com a legislação vigente.

PAGAMENTOS INDEVIDOS

36. Durante os trabalhos, verificaram-se casos de pagamentos de LPA convertidas em pecúnia com a inclusão indevida na base de cálculo de parcelas como o Adicional de Qualificação (AQ), o Adicional de Insalubridade, o Auxílio-Transporte, a Representação DFG/DFA e a Gratificação Especial de Atividade (GEA).

37. De início, cabe destacar que o AQ, regido pela Lei nº 4426/2009 e regulamentado pelo Decreto nº 31452/2010, não é vantagem pecuniária permanente, por três motivos: a sua concessão tem validade de quatro anos, cessando seus efeitos com a expiração do prazo (art. 27, § 3º, da Lei nº 4426/2009); os servidores cedidos para órgão ou entidade fora do GDF não fazem jus a esse benefício (art. 28 da Lei nº 4426/2009 e art. 11 do Decreto nº 31452/2010) e o AQ não integra proventos de aposentadoria e benefícios de pensão (art. 7º, § 3º, do Decreto nº 31452/2010).

38. O Adicional de Insalubridade é vantagem relativa às peculiaridades de trabalho realizado em condições especiais, conforme dispõe o art. 79 e seguintes da LC nº 840/2011, e só é devido enquanto persistirem as condições ou os riscos que deram causa à concessão, conforme o § 2º do art. 79 desse mesmo diploma legal. Logo, sua natureza é indenizatória, não tendo caráter permanente.

39. O Auxílio-Transporte, por sua vez, tem caráter indenizatório, de acordo com o art. 101, inciso II, da LC nº 840/2011 e, portanto, não é vantagem permanente, sendo devido apenas aos servidores que cumpram determinadas condições estabelecidas no art. 107 do mencionado diploma legal.

40. A Representação DFG/DFA também é vantagem relativa às peculiaridades do trabalho e se aplica a ocupante de cargo efetivo no DF ou a servidor ou empregado requisitado de qualquer órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados ou dos Municípios, conforme os arts. 77 e 78 da LC nº 840/2011. Com o advento da Lei nº 1864/1998, em seus arts. 3º e 7º, e a Decisão nº 3395/1999 (Processo nº 3871/1996), passou a ser vedada a incorporação dessa vantagem aos proventos da inatividade, caracterizando-a como não-permanente.

41. Por sua vez, a GEA destina-se ao pagamento de servidores titulares de cargo em comissão DFG/DFA e não pode servir de base para cálculo de qualquer vantagem nem ser incorporada aos proventos de aposentadoria e pensão, conforme se depreende do art. 19 e seu parágrafo único da Lei nº 3351/2004.

42. Vale destacar, ainda, o registro de pagamentos de valores a maior na conversão da licença-prêmio em pecúnia, sem que se tenha identificado a natureza da vantagem, como no caso da servidora **Dalila Rezende Ribeiro**, matrícula nº 01072161, e valores a menor, como nos casos de **José Bonifácio da Silva Vaz**, matrícula nº 01028464, e **Maria de São João Barbosa Vieira**, matrícula nº 01028479, que também constam no levantamento sintetizado no Quadro II.

43. Por fim, ressalta-se o cálculo da conversão da LPA em pecúnia com base em valores da tabela de vencimentos do mês precedente ao da aposentadoria de servidor, não se considerando os novos valores reajustados em lei, como é o caso de **Antonio Sant'Anna do Nascimento**, matrícula nº 01014749, que se aposentou em agosto/2009, quando houve mudança no valor dos vencimentos, tendo sido utilizados na conversão os valores vigentes em julho/2009, conforme o Anexo da Lei nº 4426/2009, também relacionado no Quadro II.

44. Consolidando todas as divergências pecuniárias sobre o presente achado encontradas no curso desta Auditoria, chegou-se ao Quadro II, a seguir:

[...]

45. A fim de evitar que as irregularidades verificadas venham a se repetir, a SEDEST deve uniformizar e aperfeiçoar os procedimentos de cálculo dos valores a serem pagos a título de conversão de LPA em pecúnia, se possível com a implantação no SIGRH de um módulo que calcule e lance na folha de pagamento os valores devidos.

FALHAS NOS CONTROLES INTERNOS

46. Deve-se ressaltar que não foi possível fazer a auditoria exclusivamente pelos dados constantes no SIGRH e no SIGHWEB, pois a jurisdição não lança no SIGRH o destino do saldo de LPA não usufruído pelo servidor (se contado em dobro para aposentadoria ou se convertido em pecúnia). Do mesmo modo, há casos em que foram verificadas divergências entre as informações constantes no processo de licença-prêmio e no dossiê do servidor, sendo necessário recorrer às folhas de ponto da época para sanar eventuais dúvidas quanto ao usufruto ou não de determinados períodos. Assim, constata-se que os dados constantes no sistema SIGRH não refletem com fidedignidade o saldo de licença-prêmio a ser convertido em

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 12.492/13

Rubrica: _____

pecúnia, o que configura uma falha nos processos da jurisdicionada.

47. Além disso, confrontando-se os dados obtidos com as análises feitas nos processos dos servidores que converteram licença-prêmio em pecúnia, foram verificadas falhas formais na instrução dos processos correspondentes (ex.: ausência do ato de concessão) e até mesmo a inexistência de alguns processos.

48. Nos casos dos servidores **Domingos Fontenele Cerqueira**, matrícula nº 01015117, e **Conceição de Maria Silva Lima**, matrícula nº 01017624 verificou-se que os processos de licença-prêmio não foram autuados (fls. 51/54), razão pela qual a análise foi realizada apenas com base em documentos constantes nos dossiês funcionais, disponibilizados pela jurisdicionada, e em dados do SIGRH.

49. Quanto às falhas formais na instrução dos processos, foram detectadas as seguintes dificuldades: a maioria dos processos é autuada sem que haja a inclusão de demonstrativo de LPA (p. ex., os Processos nº 101.003.766/1992, do servidor **Cícero Nunes de Lima**, e nº 101.000.990/1992, do servidor **Edilson Celestino de Arruda**); em outros processos não constam documentos que comprovem o valor efetivamente pago a título de conversão da LPA em pecúnia (p. ex., o Processo nº 101.000.716/1991, do servidor **Álvaro Borges Resende**) ou cópias dos atos de concessão de LPA (p. ex., o Processo nº 101.001.289/1996, do servidor **João Pereira da Silva**); e em determinados casos os registros do SIGRH não refletem a realidade das concessões e do usufruto das licenças-prêmio por assiduidade (p. ex., os Processos nº 101.000.905/1992, da servidora **Carmen Lucia dos Santos Lira**, e nº 101.001.450/1994, do servidor **José Pereira Lourenço**).

50. Constatou-se que a jurisdicionada não incluiu os demonstrativos de licença-prêmio por assiduidade (DLP) nos processos de LPA, embora tenham sido juntados aos autos de concessão de abono de permanência dos servidores que fizeram jus a esse direito. Apesar disso, a inclusão do DLP nos processos de LPA também se faz necessária quando da sua conversão em pecúnia, pois, além de os processos serem independentes entre si, podem ocorrer situações em que o servidor faz jus à conversão de LPA em pecúnia, mas não ao AP; ou, o servidor, em algum momento entre a concessão do AP e a conversão da LPA em pecúnia, pode haver adquirido ou usufruído um ou mais períodos de LPA; ou, ainda, ocorrer a contagem em dobro de LPA não gozada, adquirida anteriormente à EC nº 20/1998, para fins de aposentadoria, mesmo sem ter havido opção de sua contagem para fins de concessão do abono de permanência.

51. Assim, a SEDEST deve passar a incluir o DLP também nos processos de conversão de LPA em pecúnia, de modo a fundamentar adequadamente o direito do servidor.

52. Sobre a inconsistência dos registros do SIGRH, a jurisdicionada deve, em conjunto com o órgão gestor desse sistema, garantir a fidedignidade e a integridade dos registros, assegurando que as concessões e os usufrutos lançados reflitam os períodos realmente adquiridos e usufruídos, e que o destino do saldo de LPA também seja cadastrado no SIGRH (se contado em dobro para aposentadoria ou convertido em pecúnia).

2.2.1.2 Causas e efeitos

53. De todo o exposto, verificou-se a existência de falhas nos controles internos dos procedimentos da jurisdicionada, o que causou prejuízo ao erário.

54. Além disso, a deficiência dos controles em setores responsáveis pelo levantamento de tempo de serviço/contribuição, concessão e fruição de licença-prêmio leva à falta de uniformidade nos cálculos dos valores a serem convertidos em pecúnia, resultando no pagamento de determinadas espécies de vantagens (rubricas) a alguns servidores em desconformidade com a legislação de regência e com o entendimento constante em julgados do TJDFT, o que, por sua vez, gera prejuízos ao erário ou aos servidores.

2.2.1.3 Proposições

55. De todo o exposto, sugere-se ao e. Plenário:

- a) considerar regulares os procedimentos de conversão da LPA em pecúnia dos servidores elencados nas Tabelas I e II (fls. 143/148), exceto quanto aos casos listados no Quadro II (fls. 170/171), cujos valores pagos indevidamente deverão ser ressarcidos ao erário, garantindo-se a esses servidores o direito ao contraditório e à ampla defesa; e, no caso dos servidores **José Bonifácio da Silva Vaz**, matrícula nº 01028464, **Maria de São João Barbosa Vieira**, matrícula nº 01028479, **Antonio Sant'Anna do Nascimento**, matrícula nº 01014749, e **João Bezerra da Silva Neto**, matrícula nº 00325589, que tiveram os valores convertidos em pecúnia calculados a menor, deverão ser apuradas as respectivas diferenças para posterior acerto financeiro;
- b) determinar à jurisdicionada que:

- b.1) providencie a autuação dos processos de licença-prêmio nos casos que isso



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.492/13

Rubrica: _____

ainda não ocorreu;

b.2) passe a incluir nos processos de licença-prêmio os respectivos demonstrativos de LPA, quando da sua conversão em pecúnia;

b.3) empreenda esforços junto ao órgão gestor do SGRH, de modo a assegurar que as concessões e os usufrutos lançados nesse sistema reflitam os períodos de licença-prêmio realmente adquiridos e usufruídos, e que o destino do saldo de LPA também seja cadastrado no SGRH (se contado em dobro para aposentadoria ou convertido em pecúnia);

b.4) uniformize e aperfeiçoe os procedimentos de cálculo dos valores a serem pagos a título de conversão de LPA em pecúnia, se possível com a implantação no SGRH de um módulo que calcule e lance na folha de pagamento os valores devidos, a fim de evitar que novos pagamentos incorretos venham a ocorrer.

2.3 Questão de auditoria 05

Os critérios de que se serve a SEDEST para controlar as acumulações de cargos dos servidores daquela Pasta são adequados e suficientes para evitar situações em desconformidade com a legislação em vigor?

2.3.1 Achados de Auditoria

A.5.1. Acumulação de cargos em desconformidade com o artigo 37, inciso XVI, da CRFB e com o artigo 46 da LC nº 840/2011.

2.3.1.1 Análises e Evidências

56. Por meio da Ordem de Serviço nº 40, publicada no DODF de 10.05.2012, foi instituída a Comissão de Acumulação de Cargos no âmbito da SEDEST, com o objetivo de apurar processos envolvendo acumulação de cargos públicos (fl. 55).

57. Posteriormente, a jurisdicionada expediu a Circular de fls. 56/57, solicitando dos servidores que acumulassem cargos a apresentação de declarações dos outros órgãos, contendo as informações funcionais e as cargas horárias de trabalho realizadas. Todavia, de acordo com o Gerente de Cadastro, o comparecimento dos servidores não foi satisfatório. Desse modo, a SEDEST deverá envidar esforços para assegurar que os servidores entreguem anualmente essas declarações, em cumprimento ao artigo 46, § 3º, da LC nº 840/2011.

58. Na análise das acumulações e da compatibilidade de horários, a jurisdicionada deverá assegurar que os cargos sejam acumuláveis e que as jornadas de trabalho sejam compatíveis, valendo ressaltar que, apesar de não haver limite de jornada estabelecido pela Constituição Federal, ela não poderá ser excessiva ao ponto de causar prejuízos à Administração, como, por exemplo, sobreposição de horários, atrasos, ausências e faltas; ao próprio servidor, em termos de saúde; e à população atendida, em termos de qualidade dos serviços prestados (Decisões nºs 485/2011 e 4806/2011).

59. A fim de verificar possíveis casos irregulares de acumulação de cargos, foram realizadas consultas aos Portais de Transparência do DF e do Governo Federal, ao SGRH e ao SIAPE, obtendo-se a listagem de servidores que acumulam cargos nos âmbitos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional dessas esferas federal e distrital. Posteriormente, todas as situações encontradas foram analisadas caso a caso, chegando-se à conclusão de que as acumulações constantes na Tabela III (fls. 149/153), a priori, configuram situações em desacordo com a legislação vigente, em especial o artigo 37, inciso XVI, da CRFB e o artigo 46 da LC nº 840/2011, e/ou com o entendimento dos tribunais pátrios quanto ao tema.

60. Um dos casos irregulares é o da servidora **Cristina de Fátima Guimarães**, matrícula nº 0103667X, que está cedida da SEDEST para a área federal desde 01.01.2004 e atualmente cedida da SEDEST e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para o Ministério da Justiça (MJ) (fls. 58/60). A dupla cessão, com percepção de três remunerações (2 cargos efetivos, além do comissionado), viola o entendimento constante na Decisão TCDF nº 2975/2008². Nessa Decisão, a Corte concluiu que, nos termos do artigo 120 da Lei nº 8.112/1990, o afastamento dos dois cargos efetivos para exercício de cargo comissionado dar-se-ia com prejuízo da remuneração daqueles, excepcionando-se essa regra em duas hipóteses: se o cargo comissionado estiver atrelado a um dos efetivos; se, configurada a hipótese anterior, ainda houver compatibilidade de horários que viabilize o exercício do outro cargo efetivo. Com isso, a jurisdicionada deverá: convocar a servidora para optar por continuar recebendo a remuneração do cargo efetivo do MAPA ou da SEDEST, ou, ainda, para retornar a suas atividades laborais na SEDEST, sendo, neste

² A Decisão nº 2975/2008 é resultado de estudo sobre a aplicação do artigo 120 da Lei nº 8.112/1990. A mesma matéria, agora, é regulada pelo artigo 156 da LC nº 840/2011, dispositivo ao qual o referido *decisum* parece estar alinhado, remanescendo, no entanto, pronunciamento da Corte nesse sentido (Processo nº 38.097/2007).

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 12.492/13

Rubrica: _____

caso, verificada a compatibilidade de horários³; e apurar os valores recebidos indevidamente desde o conhecimento pela Secretaria da Decisão nº 2.975/2008 (24.11.2008, conforme fls. 61/62), para fins de ressarcimento ao erário, assegurando previamente o contraditório e a ampla defesa à servidora. Precedente nesse sentido, consta no item II-h da Decisão nº 355/2011 (Processo nº 27.744/2009). Também foi constatada irregularidade no pagamento do auxílio-alimentação a esta mesma servidora, o que está sendo discutido no parágrafo 93 deste Relatório.

61. Outro caso de acumulação em desacordo com a legislação em vigor é o da servidora **Mariana Tavares Rabelo**, matrícula nº 01774204, que está ocupando três cargos efetivos privativos de profissional de saúde (psicólogo), com profissão regulamentada (Resolução CNS nº 218/1997, item I-12), na SEDEST, na Secretaria de Estado de Saúde do DF - SES (matrícula nº 14348217) e no Ministério da Educação - MEC (matrícula SIAPE nº 1495923), conforme fls. 63/65. Apesar de estar afastada do cargo ocupado no MEC por três anos a partir de 26/07/2011, permanece o vínculo com o cargo público, o que torna ilegal a tripla acumulação, conforme artigo 37, XVI, da CRFB e artigo 46 da LC nº 840/2011. Assim, a jurisdição deve dar ciência à servidora, para que ela, nos termos do artigo 48 da LC nº 840/2011, opte por permanecer vinculada a até dois dos cargos ocupados, assegurando-se a compatibilidade de horários.

62. Também foi detectado o caso do servidor **Uiliam Teixeira Santana**, matrícula nº 01042718, ocupante de cargo efetivo na SEDEST e, ainda, militar da ativa do Comando da Aeronáutica (fls. 66/68), o que está em desacordo com o artigo 142, § 3º, inciso II, da CRFB. Nesse caso, a SEDEST, além de avaliar a regularidade da acumulação, deve comunicar à Aeronáutica, para que, se for o caso, em cumprimento ao já citado dispositivo legal, o servidor seja transferido para a reserva.

63. Constatou-se, ainda, o caso do servidor **Wlaudenir Barros da Silva**, matrícula nº 01042238, que acumula cargo efetivo e comissionado na SEDEST com aposentadoria por invalidez na NOVACAP (fls. 69/74). Ele ingressou na SEDEST em 01.07.1996 e em 20.04.1998 assumiu emprego público na NOVACAP (fls. 69/70), momento em que passou a acumular cargo com emprego públicos em situação não prevista na CRFB. Em 01.03.1999 tirou licença para trato de interesses particulares na SEDEST (artigo 5º da Lei nº 1.864/1998), retornando às atividades na Secretaria em 01.03.2001 (fls. 75/78). Logo em seguida, em 23.05.2001, requereu aposentadoria por invalidez junto ao INSS pelo vínculo celetista que mantinha com a NOVACAP, o que foi concedido em 30.05.2001, com efeitos a partir de 11.04.2001 (fl. 73), e se mantém até a presente data (fl. 74). Como se vê, o servidor retornou da licença para tratar de interesses particulares na SEDEST pouco antes de ingressar com o pedido de aposentadoria por invalidez no INSS, o que se mostra incompatível, uma vez que esse tipo de aposentadoria só é concedido se o segurado "for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição" (artigo 42 da Lei nº 8.213/1991). Sobre o tema, assim se manifestou o TRF da 1ª Região:

2. A aposentadoria por invalidez pressupõe o preenchimento de requisitos, quais sejam, a qualidade de segurado do Instituto Nacional de Previdência Social - INSS, o cumprimento da carência legal e a incapacidade permanente insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que garanta a sua subsistência (art. 42, da Lei 8.213/91). (AC 200138000401627, JUIZ FEDERAL IRAN VELASCO NASCIMENTO (CONV.), TRF1 - SEGUNDA TURMA, DJ DATA: 26/03/2007 PAGINA:73.).

1. Comprovada, mediante laudo pericial, a **incapacidade total e permanente da autora para o exercício de atividades laborais, faz ela jus a aposentadoria por invalidez**, calculada com base na legislação em vigor na data da perícia médica, termo inicial do benefício.

2. Existência de direito a **aposentadoria por invalidez** vindicada, diante da conclusão da perícia médica oficial, a partir do laudo datado de 10.10.2002, em razão de **estar o segurado incapacitado permanentemente para o trabalho, sem possibilidade de readaptação**. (AC 9601255125, JUIZ FEDERAL IRAN VELASCO NASCIMENTO (CONV.), TRF1 - SEGUNDA TURMA, DJ DATA: 29/03/2007 PAGINA:32.). Grifo nosso.

64. Note-se que, na SEDEST, o servidor foi designado como Coordenador substituto do CRAS - Estrutural no período de 13.10.2011 a 27.10.2011 (fl. 71) e nomeado para o cargo de Assessor Técnico, DFA-05, do CRAS - Planaltina/Buritis IV em 01.04.2013 (fl. 72). Também possui apenas 20 (vinte) dias de licença para tratamento da própria saúde lançados no SIGH (fl. 78). Assim, permite-se concluir que o servidor **Wlaudenir Barros da Silva**, matrícula nº 01042238, ao menos atualmente, não está incapacitado para o trabalho. Desse modo, a jurisdição deve comunicar a situação dele ao INSS e à NOVACAP, para que

³ Analogia ao item II-1-b da Decisão nº 2975/2008, com o novo entendimento do TCDF quanto à jornada máxima de trabalho constante nas Decisões nºs 485/2011 e 4806/2011, que está em linha com o posicionamento do TJDF sobre o tema - Acórdãos nº 655840, DJe de 27/02/2013, p. 166; nº 653709, DJe de 15/02/2013, p. 97; e nº 650531, DJe de 05/02/2013, p. 428.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**

Folha:

Processo: 12.492/13

Rubrica: _____

sejam adotadas as medidas cabíveis.

65. Nos demais casos da Tabela III (fls. 149/153), houve acúmulo de dois cargos sem que houvesse previsão legal (artigo 37, inciso XVI, da CRFB e artigo 46 da LC nº 840/2011). Com isso, a jurisdicionada deverá dar ciência a esses servidores, para que, nos termos do artigo 48 da LC nº 840/2011, optem pelo cargo que permanecerão ocupando.

2.3.1.2 Causas e Efeitos

66. Com relação ao preenchimento anual da declaração de acumulação/não-acumulação de cargos públicos e de compatibilidade de horários, a jurisdicionada não logrou êxito em obter as declarações da maioria dos servidores e, além disso, com esse tipo de controle, a verificação da acumulação se restringe à manifestação do servidor, o que muitas vezes não ocorre, seja por ausência de declaração ou por declaração negativa. Isso mostra a necessidade de a jurisdicionada aprimorar os controles internos, para que possa fazer a checagem da acumulação com a omissão dos servidores, além de criar mecanismos que tornem efetiva a obrigatoriedade do preenchimento da declaração de acumulação/não-acumulação, como, por exemplo, descentralizar a coleta das declarações para as chefias imediatas e informar aos servidores por meio de mensagem por e-mail ou nos contracheques.

67. Também foram constatados casos de acumulação em desconformidade com a legislação vigente, por falhas nos controles internos da jurisdicionada, o que pode vir a trazer prejuízos para a Administração, para a saúde dos servidores ou para a população.

2.3.1.3 Proposições

68. A jurisdicionada deverá, anualmente, obter as declarações dos servidores que acumulam cargos e empregos públicos, comprovando a compatibilidade de horários, como, por exemplo, descentralizar a coleta das declarações para as chefias imediatas e informar aos servidores por meio de mensagem por e-mail ou nos contracheques (artigo 46, § 3º, da LC nº 840/2011).

69. A SEDEST deverá dar ciência da ilicitude verificada na acumulação de cargos aos servidores listados na Tabela III (fls. 149/153), assegurando contraditório e ampla defesa previamente, além de:

a) convocar a servidora **Cristina de Fátima Guimarães**, matrícula nº 0103667X, para optar por continuar recebendo a remuneração do cargo efetivo do MAPA ou da SEDEST, ou, ainda, para retornar a suas atividades laborais na SEDEST, sendo, neste caso, verificada a compatibilidade de horários; e apurar os valores recebidos indevidamente desde o conhecimento pela SEDEST da Decisão nº 2.975/2008 (24.11.2008, conforme fls. 61/62), para fins de ressarcimento ao erário;

b) convocar a servidora **Mariana Tavares Rabelo**, matrícula nº 01774204, para optar por permanecer vinculada a até dois dos três cargos ocupados (SEDEST, SES e MEC), assegurando-se a compatibilidade de horários (artigo 48 da LC nº 840/2011);

c) comunicar ao Comando da Aeronáutica sobre a acumulação de cargos do servidor **Uiliam Teixeira Santana**, matrícula nº 01042718, para que, se for o caso, o servidor seja transferido para a reserva (artigo 48 da LC nº 840/2011 e artigo 142, § 3º, inciso II, da CRFB);

d) informar ao INSS e à NOVACAP sobre o vínculo do servidor **Wlaudenir Barros da Silva**, matrícula nº 01042238, com a SEDEST, concomitante com aposentadoria por invalidez concedida pelo INSS, para que sejam adotadas as medidas cabíveis.

e) nos demais casos, convocar os servidores para optarem pelo cargo que permanecerão ocupando (artigo 48 da LC nº 840/2011).

70. Também é necessário que a jurisdicionada empreenda esforços para integração de informações com outros órgãos, inclusive de outras esferas, a fim de evitar a acumulação irregular de vencimentos, seja pela ocupação de cargos inacumuláveis ou pela incompatibilidade de horários.

2.4 Questão de auditoria 06

As diretrizes que estão sendo levadas em consideração pela SEDEST, bem como os documentos utilizados para as contagens ponderadas do tempo de serviço especial prestado em condições insalubres de seus servidores no regime estatutário, estão de acordo com as Decisões nº 6611/2010 e 2805/2012?

2.4.1 Achados de Auditoria

Apesar de não fazer parte desta questão de auditoria, verificou-se que a jurisdicionada vem homologando períodos de contagem de tempo insalubre até



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.492/13
Rubrica: _____

**31.12.1991, quando deveria restringir esse tempo até 16.08.1990 (CLT).
Os períodos insalubres averbados não estão sendo lançados no SIGRH.**

2.4.1.1 Análises e Evidências

71. Esta Corte já se pronunciou sobre o tema e, na Decisão nº 6611/2010, item III-c, firmou entendimento de que os índices de ponderação para conversão do tempo insalubre em tempo de serviço/contribuição devem ser de 1,2 para mulheres e de 1,4 para homens.

72. No decorrer da presente auditoria, o Gerente de Cadastro da SEDEST informou que os períodos de contagem de tempo insalubre a partir de 1992 não estão sendo averbados para fins de aposentadoria, pois o IPREV não os está homologando, por entender que não há previsão na Norma Regulamentadora nº 15 (Portaria nº 3214/1978 do Ministério do Trabalho, com alterações posteriores) para os casos dos servidores da extinta FSSDF e da SEDEST, como se vê, exemplificativamente, às fls. 79/99.

73. Por outro lado, a SEDEST vem homologando o tempo até 1991, com base nos laudos periciais e desde que os servidores tenham recebido o pagamento do adicional de insalubridade, como no caso da servidora **Antônia Iracema Carneiro**, matrícula nº 01021990.

74. Dentre os servidores que aposentaram e fizeram jus à contagem ponderada do tempo insalubre, apenas estava disponível na jurisdição o Processo nº 380-000552/2013, cuja interessada é **Antônia Iracema Carneiro**, matrícula nº 01021990. Nesses autos, consta a declaração de tempo de serviço insalubre referente ao período de 01.04.1985 a 31.12.1991 expedida pela SEDEST (fl. 100) e a publicação no DODF da averbação desse tempo convertido (fl. 101).

75. Também foi disponibilizado pela jurisdição o Laudo Pericial nº 119/1984, que concedeu adicional de insalubridade de 20% do salário-mínimo à servidora (grau médio), devido ao contato direto com pacientes ou à exposição de objetos não previamente esterilizados (fls. 102/104), bem como as fichas financeiras da servidora de 1987 a 1991 (fls. 105/121). Apesar de as fichas financeiras de 1985 a 1986 não terem sido disponibilizadas, por se tratar de período cujos dados não constam no SIGRH, o Laudo pode ser considerado como indício de prova material para comprovar o direito de que se trata, a exemplo dos Processos nºs 189/2004, 1.297/1994, 3.393/1992 e 2.389/1992.

76. Por a jurisdição estar homologando os períodos de contagem de tempo insalubre até 31.12.1991, entende-se que vem considerando a mudança do regime celetista para estatutário dos empregados/servidores da extinta FSSDF com o artigo 5º da Lei nº 197/1991, que entrou em vigor em 01.01.1992. Todavia, em face do artigo 1º da Lei nº 119/1990, os servidores da FSSDF (Lei nº 85/1989) que ingressaram mediante concurso público já haviam se tornado estatutários a partir de 17.08.1990, regidos pela Lei nº 1.711/1952. Desse modo, apesar de não ser objeto desta QA, deve-se determinar que a SEDEST somente homologue os períodos de contagem de tempo insalubre até 16.08.1990, no caso dos servidores que ingressaram na SEDEST por concurso público, retificando as homologações já realizadas, inclusive a da servidora **Antônia Iracema Carneiro**, matrícula nº 01021990.

77. Quanto à não contagem do tempo a partir de 1992, sem homologação pelo IPREV, com base no caso analisado e nas informações prestadas pelo Gerente de Cadastro da SEDEST, entende-se que a jurisdição está adotando o procedimento correto para fins da contagem ponderada do tempo insalubre.

78. Também vale acrescentar que as informações referentes à insalubridade não estão sendo lançadas no SIGRH, como se vê às fls. 122/124, o que torna inconsistentes os registros desse sistema, requerendo que a jurisdição empreenda esforços para regularizar a situação.

2.4.1.2 Causas e Efeitos

79. No caso em tela, a jurisdição adotou o posicionamento desta Corte de encaminhamento dos processos à homologação do IPREV e, portanto, considera-se que os controles internos estão parcialmente adequados, posto que os registros relativos aos períodos ponderados do regime celetista não vêm sendo lançados no SIGRH.

2.4.1.3 Proposições

80. Sendo assim, deve-se determinar que a SEDEST:

- a) quanto ao tempo prestado no regime celetista, homologue somente os períodos de contagem de tempo insalubre até 16.08.1990, no caso dos servidores que ingressaram na SEDEST (ou na extinta FSSDF) por concurso público, retificando as homologações já realizadas, inclusive a da servidora **Antônia Iracema Carneiro**, matrícula nº 01021990;
- b) empreenda esforços para lançar no SIGRH as informações relativas aos períodos de contagem de tempo insalubre.

81. Ademais, verificou-se que a SEDEST vem adotando o procedimento correto ao não computar



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 12.492/13
Rubrica: _____

tempo insalubre não respaldado por homologação pelo IPREV.

2.5 Questão de auditoria 07

A SEDEST está respeitando o teto constitucional, prescrito no art. 37, inciso XI e § 12, da CRFB e art. 19, inciso X, da LODF, no pagamento de seus servidores e beneficiários?

2.5.1 Achados de Auditoria

Não houve evidências de irregularidade.

2.5.1.1 Análises e Evidências

82. Uma das questões analisadas durante a presente auditoria foi quanto à observância do teto constitucional por parte da SEDEST no pagamento dos servidores. De acordo com o artigo 37, inciso XI e § 12, da CRFB c/c os artigos 19, inciso X, da LODF, e 70 da LC nº 840/2011, o teto remuneratório do Poder Executivo distrital no exercício de 2012 foi de R\$ 24.117,62. E, a partir de 1º de janeiro de 2013, o teto passou a ser de R\$ 25.323,51, de acordo com o artigo 1º, inciso I, do Decreto nº 34.100/2013.

83. Na análise realizada, obteve-se, por meio de relatório elaborado no SIGRHWEB, os dados das remunerações de todos os servidores da SEDEST que receberam remunerações/proventos superiores ao teto constitucional no exercício de 2012 e no mês de janeiro/2013.

84. Consultando os contracheques dos referidos servidores, constatou-se que uma servidora inativa recebe proventos superiores ao teto, mas a jurisdicionada vem aplicando corretamente o redutor (rubrica 4448). Nos demais casos, as parcelas que fizeram a remuneração exceder o teto estão previstas no artigo 70, § 2º, da LC nº 840/2011 ou são acertos de meses anteriores e não se submetem ao teto constitucional.

2.5.1.2 Causas e Efeitos

85. Desse modo, tendo em vista que as verbas de caráter indenizatório não se sujeitam ao teto constitucional, conforme artigo 37, § 11, da CRFB, acrescido pela EC nº 47/2005, artigo 70, § 2º, c/c artigo 101, inciso VIII, da LC nº 840/2011, conclui-se que a SEDEST está respeitando esse limite, em face da consistência dos procedimentos adotados.

2.5.1.3 Proposições

86. Isso posto, pode-se considerar regulares os procedimentos adotados pela SEDEST no que diz respeito ao teto remuneratório, no período de janeiro/2012 a janeiro/2013.

2.6 Questão de auditoria 08

A SEDEST está realizando o pagamento de gratificações e benefícios aos servidores cedidos em conformidade com a legislação vigente?

2.6.1 Achados de Auditoria

A.8.1. Pagamentos irregulares de auxílio-transporte, de AQ e da Parcela Complementar - PAS a servidores cedidos.

A.8.2. Pagamentos em duplicidade de auxílio-alimentação tanto no órgão cedente (SEDEST) quanto nos cessionários.

A.8.3. Inconsistência no lançamento dos registros dos servidores cedidos (telas CADHCR31 e CADHCR01).

2.6.1.1 Análises e Evidências

87. De acordo com o artigo 11, inciso IV e Anexo II, da Lei nº 4.450/2009, a GASS, devida sob determinadas condições aos servidores da Carreira Pública de Assistência Social, não é mais devida aos servidores cedidos.

88. Sobre a Parcela Complementar - PAS, só é devida, "em valor nominal, enquanto perdurar a condição de trabalho específica que, originalmente, deu ensejo à concessão das gratificações" (artigo 11, § 2º, da Lei nº 4.450/2009).

89. Em relação ao auxílio-transporte, conforme o artigo 107, § 2º, inciso II, alínea "a", da LC nº 840/2011, os servidores cedidos somente fazem jus a esse benefício se a cessão ocorrer para órgão da administração direta, autárquica ou fundacional do Distrito Federal, cujo ônus da remuneração recaia sobre o órgão cedente.

90. Quanto ao auxílio-alimentação, a vedação recai apenas no recebimento em duplicidade pelo

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**Folha:
Processo: 12.492/13
Rubrica: _____

servidor, permitindo, portanto, que os servidores da SEDEST continuem percebendo pelo órgão de origem esse benefício, desde que não recebam no órgão de destino (artigo 112, II, da LC nº 840/2011).

91. E o AQ não pode ser pago aos servidores cedidos para órgãos ou entidades fora do GDF (artigo 28 da Lei nº 4426/2009 e artigo 11 do Decreto nº 31452/2010).

92. Na análise, em primeiro lugar foram realizadas consultas no SIGRH (tela CADHCR31, às fls. 125/127), obtendo-se a relação dos servidores da SEDEST cadastrados no sistema como estando cedidos para outros órgãos. A seguir, foram obtidos os contracheques referentes ao mês de janeiro/2013 desses servidores para fins de análise das parcelas atualmente recebidas. Nos casos em que foi preciso estender as pesquisas, foram acessados os sistemas SIGRH e SIAPE, além dos Portais da Transparência dos órgãos cessionários.

93. Com relação ao pagamento do auxílio-alimentação, detectou-se divergência no caso da servidora **Cristina de Fátima Guimarães**, matrícula nº 0103667X, que está cedida para o MJ, com ônus para a origem, mas também ocupa o cargo efetivo de Assistente Social no MAPA (matrícula SIAPE nº 0002077). Ela recebeu auxílio-alimentação tanto neste órgão, quanto na SEDEST, ao menos no período de março/2012 a março/2013. Se a servidora vinha recebendo até 31.12.2011, o pagamento estava em desconformidade com o artigo 2º, inciso III, da Lei nº 786/1994 e, desde 01.01.2012, com o artigo 112, inciso II, da LC nº 840/2011, além de contrariar os precedentes do TCDF constante na Decisão nº 485/2011 (Processo nº 26624/2009) e do TJDF constante no Acórdão nº 655840 (DJe de 15.02.2012, p. 38). À fl. 128 consta a ficha financeira do SIGRH (pagamentos da SEDEST) e, por economia processual, foram juntados aos autos apenas os contracheques do MAPA referentes aos meses de março/2012 e março/2013 (fls. 129/130). Em face disso, a jurisdição deve, após conceder o contraditório e a ampla defesa, suspender o pagamento do auxílio-alimentação e apurar os valores pagos indevidamente, para fins de ressarcimento ao erário, salvo se a servidora comprovar que abriu mão dessa parcela no MAPA e ressarciu os valores percebidos indevidamente naquele Ministério.

94. Quanto ao pagamento do auxílio-transporte, verificou-se que os servidores listados no Quadro III, cedidos para órgãos da esfera federal e empresa pública distrital, vêm recebendo essa parcela no órgão de origem, contrariando o artigo 107, § 2º, inciso II, alínea "a", da LC nº 840/2011, proibição que já constava nas revogadas Leis nºs 2.639/2000 (artigo 5º, inciso I) e 2.966/2002 (artigo 5º, inciso I), conforme fls. 131/132, razão pela qual deve a jurisdição, após o devido contraditório e a ampla defesa, excluir no SIGRH essas parcelas, bem como apurar os valores pagos indevidamente, para fins de ressarcimento ao erário.

[...]

95. Consta-se, ainda, que, pela mesma razão mencionada no parágrafo anterior, os servidores a seguir relacionados vinham recebendo, em desconformidade com a legislação em vigor, essa parcela até fevereiro/2013, mas nesses casos ela foi excluída no contracheque de março deste ano. Apurando as fichas financeiras a partir de 2010, quando o auxílio-transporte passou a ser pago em pecúnia, chegou-se aos prejuízos ao erário listados no Quadro a seguir. Em complemento, a jurisdição deverá verificar o prejuízo decorrente da concessão aos servidores de vales-transporte concedidos até 2009, também para fins de ressarcimento ao erário:

[...]

96. Outra parcela que está sendo paga indevidamente a três servidoras lotadas no TRE/DF, listadas no Quadro V, é o AQ, pelo fato de a cessão ser para órgão não integrante da estrutura do GDF (artigo 28 da Lei nº 4426/2009 e artigo 11 do Decreto nº 31452/2010), o que pode ser visto às fls. 133/134. Por isso, a jurisdição deve, após o devido contraditório e a ampla defesa, suspender os pagamentos e apurar os prejuízos, para fins de ressarcimento ao erário.

[...]

97. Também é indevido o pagamento da Parcela Complementar – PAS, instituída pelo artigo 11, § 2º, da Lei nº 4450/2009 à servidora **Lucimar Alves Martins**, matrícula nº 00926884 (fl. 135). Em dezembro/2009, ela recebia a GASS no percentual de 90%, devida aos que atuavam, à época, na execução de atividades de sepultamento, serviço funerário e unidades especializadas ou de funcionamento ininterrupto (fl. 136). Como ela não fazia parte da Carreira Pública de Assistência Social, passou a receber a Parcela Complementar – PAS a partir de janeiro/2010 (fl. 137), devendo ser "mantida, em valor nominal, enquanto perdurar a condição de trabalho específica que, originalmente, deu ensejo à concessão das gratificações" (artigo 11, § 2º, da Lei nº 4450/2009). Entretanto, em 07.11.2012, ela foi cedida para exercer cargo em comissão na Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial do Distrito Federal (fls. 138/139), o que fez cessar a condição que deu ensejo à concessão da GASS, razão pela qual a percepção da Parcela Complementar – PAS tornou-se ilegal desde o início da referida cessão. Quanto aos valores já pagos, sugere-se, s.m.j., dispensar o ressarcimento, por erro de interpretação da norma, nos termos do Enunciado nº 79 das Súmulas de Jurisprudência do TCDF.

98. Também cabe destacar que, no caso da servidora **Giselle Ayres Barbosa**, matrícula nº 01752782, cedida para a Prefeitura de Goiânia e recebendo auxílio-creche e auxílio-alimentação pelo órgão de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**Folha:
Processo: 12.492/13
Rubrica: _____

origem (fl. 142), não foi possível verificar no Portal da Transparência da citada Prefeitura se ela recebe as mesmas parcelas também no órgão cessionário. Porém, como a cessão é com ressarcimento, é razoável esperar que tal controle venha sendo feito pela cessionária e, mesmo que isso não esteja ocorrendo, é certo que não está havendo prejuízo ao erário distrital.

99. Foram verificadas, ainda, inconsistências nos registros do SGRH (CADHCR31 e CADHCR01) relativos aos servidores cedidos listados no Quadro VI, o que deve ser corrigido pela jurisdição.

[...]

2.6.1.2 Causas e Efeitos

100. A jurisdição vem cumprindo parcialmente a obrigatoriedade de exclusão da Parcela Complementar – PAS, do Auxílio-transporte, do Auxílio-alimentação e do AQ, conforme previsto em lei, em relação aos servidores cedidos, por falhas em seus controles internos, ocasionando prejuízo ao erário. Nos casos analisados, constatou-se a exclusão da parcela GASS corretamente em todos os casos e o pagamento de Adicional de Insalubridade apenas no caso devido, o que atesta a consistência dos procedimentos da jurisdição quanto ao pagamento dessas parcelas aos servidores cedidos.

2.6.1.3 Proposições

101. Diante do exposto, a jurisdição deve:

- a) observar com maior rigor as normas relativas à Parcela Complementar – PAS, ao Auxílio-transporte, ao Auxílio-alimentação e ao AQ para os servidores cedidos, devendo manter todos os registros no SGRH devidamente atualizados;
- b) cessar o pagamento, observando o contraditório e a ampla defesa prévios:
 - b.1) do auxílio-transporte aos servidores listados no Quadro III (fl. 183);
 - b.2) do auxílio-alimentação pago em duplicidade à servidora **Cristina de Fátima Guimarães**, matrícula nº 0103667X;
 - b.3) do AQ às servidoras listadas no Quadro V (fl. 184);
 - b.4) da Parcela Complementar – PAS à servidora **Lucimar Alves Martins**, matrícula nº 00926884;
- c) tomar as providências necessárias ao ressarcimento ao erário dos valores pagos indevidamente nos casos citados nos itens b.1 a b.3, bem como do auxílio-transporte aos servidores listados no Quadro IV (fl. 184), e dispensar, em conformidade com o Enunciado nº 79 das Súmulas de Jurisprudência do TCDF, a repetição do indébito no caso do proposto no item b.4, por erro de interpretação da Lei nº 4.450/2009;
- d) corrigir no SGRH os registros dos servidores elencados no Quadro VI (fls. 185/186);”

Conclui o trabalho assim:

“102. A par dos resultados apurados no decorrer dos trabalhos da presente Auditoria de Regularidade, levada a efeito na SEDEST, a equipe designada conclui, no respeitante ao pagamento em pecúnia de períodos de licenças-prêmio, pela legalidade, com ressalvas, dos procedimentos adotados pela SEDEST face à ocorrência de inconsistências nos controles internos, apurada via auditoria de sistemas e análise documental.

103. Acerca do cumprimento pela jurisdição da determinação constante no item II-c da Decisão nº 2.264/2010, observou-se que os processos de abono de permanência foram instruídos corretamente, com a juntada dos documentos necessários para a análise adequada das concessões.

104. Com relação aos controles para a verificação de acumulação de cargos, os controles da jurisdição se mostraram frágeis, em que pese a criação da Comissão de Acumulação de Cargos.

105. Já sobre a ponderação, no regime estatutário, da contagem do tempo insalubre, a SEDEST está adotando procedimentos corretos, em conformidade com os termos da Decisão nº 6611/2010.

106. Sobre a observância do teto remuneratório, verificou-se que a SEDEST está cumprindo a regra constitucional que disciplina o tema.

107. Quanto ao pagamento de benefícios e gratificações aos servidores cedidos, obteve-se evidência de irregularidade no pagamento de auxílio-alimentação, auxílio-transporte, Parcela Complementar - PAS e AQ, apurada via auditoria de sistemas, indicando inconsistência dos procedimentos adotados pela jurisdição. Todavia, foi verificada a consistência nos pagamentos aos cedidos da GASS e do adicional de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.492/13

Rubrica: _____

insalubridade.

108. *Por fim, convém determinar à jurisdicionada que, observadas as exceções já constantes no relatório, apure os valores porventura recebidos indevidamente, para fins de ressarcimento ao erário, por servidores ativos, inativos e pensionistas, em decorrência da presente fiscalização.”*

Enfim, sugere ao egrégio Plenário que: a) conheça do relatório de auditoria e dos documentos de fls. 1/153; b) considere cumprido o item II-c da Decisão nº 2.264/10 e regulares os procedimentos adotados concessão de abono de permanência; c) considere regulares os procedimentos de conversão em pecúnia de licença-prêmio dos servidores que indica, exceto em relação a alguns; d) considere correta a não averbação de períodos insalubres não homologados pelo IPREV e regulares os controles relativos à observância do teto remuneratório, no período de janeiro/2012 a janeiro/2013; e) expeça determinações à SEDEST; f) autorize o envio de cópia do relatório de auditoria e das tabelas de fls. 143/153 à SEDEST para subsidiar a adoção das medidas sugeridas.

O MPjTCDF, mediante o Parecer nº 684/13-CF, à fl. 195, acolhe as sugestões da Unidade Técnica.

É o relatório.

VOTO

O Corpo Técnico apresenta o relatório de auditoria realizada na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF – SEDEST com o objetivo de averiguar a gestão de pessoal, no que se refere à regularidade dos aspectos relativos à concessão de abono de permanência, conversão em pecúnia de licença-prêmio, acumulação de cargos, contagem ponderada de tempo insalubre, observância do teto constitucional, regularidade do pagamento de benefícios a servidores cedidos a outros órgãos e cumprimento de decisões plenárias.

Considero adequadas e pertinentes as proposições da Unidade Técnica, e corroboradas pelo MPjTCDF.

Todavia, em relação aos achados de auditoria (itens III [no que se refere às impropriedades da conversão em pecúnia de licença-prêmio] e VI das sugestões do relatório de auditoria), penso que, previamente ao exame de mérito e à formação de juízo de valor do quanto proposto pelo Corpo Técnico, o Tribunal deva possibilitar à jurisdicionada que apresente esclarecimentos e justificativas ou indique as eventuais providências adotadas com relação aos fatos apontados, com fundamento no art. 41, § 2º, da LC nº 1/94. Em vista disso, no tocante ao item III, primeira parte, e ao item VII das sugestões do relatório de auditoria, o Tribunal deve se pronunciar somente ao depois, por guardarem pertinência com os achados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 12.492/13

Rubrica: _____

Assim, deve ser encaminhada à SEDEST cópia do relatório/voto, juntamente com as tabelas de fls. 143/153, para pronunciamento quanto aos achados de auditoria objeto de determinação. Deixo de acolher a proposta de encaminhamento de cópia do relatório de auditoria, visto que seu inteiro teor encontra-se reproduzido no relatório deste voto.

Diante do exposto, acompanhando, em parte, os termos da instrução e do parecer do MPjTCDF, **VOTO** no sentido de que o egrégio Plenário:

I – tome conhecimento dos documentos de fls. 1/153 e do relatório de auditoria de fls. 154/192;

II – tenha por cumprido o item II-c da Decisão nº 2.264/10 e considere regulares os procedimentos de concessão de abono de permanência adotados pela jurisdicionada;

III – tenha por correto o procedimento adotado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF – SEDEST, ao não averbar os períodos de contagem de tempo insalubre no regime estatutário, por não haver homologação pelo IPREV;

IV – considere regulares os procedimentos adotados pela SEDEST no que diz respeito ao teto remuneratório, no período de janeiro/2012 a janeiro/2013;

V – com fundamento no art. 41, § 2º, da LC nº 1/94, determine o envio de cópia do relatório/voto, juntamente com as tabelas de fls. 143/153, à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do DF – SEDEST, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresente, em relação aos itens III (no que se refere às impropriedades da conversão em pecúnia de licença-prêmio) e VI das sugestões do relatório de auditoria, esclarecimentos ou justificativas e indique as providências adotadas em relação aos fatos apontados na auditoria;

VI – autorize o retorno dos autos à SEFIPE para os devidos fins.

Brasília, em de de 2013.

MANOEL DE ANDRADE
Relator