



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

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

PROCESSO Nº: 29.581/13

ORIGEM: Secretaria de Estado de Educação do DF

ASSUNTO: Auditoria de Regularidade

EMENTA: Auditoria de regularidade realizada na Secretaria de Estado de Educação do DF, aprovada no Plano Geral de Ação para 2013, constante do Processo nº 28.335/12. Verificação da legalidade das acumulações de cargos de servidores e pensionistas, bem como dos procedimentos e controles adotados pelo órgão a fim de evitar situações em desconformidade com a legislação em vigor.

Unidade Técnica sugere ao Tribunal que fixe prazo à Secretaria de Educação para que adote as medidas saneadoras relativamente às impropriedades identificadas ou preste os esclarecimentos pertinentes; oficie ao TCU e ao Ministério da Saúde quanto à acumulação de cargos da servidora Maria Nilza Freitas de Souza; expeça determinações à SEDF e cientificação à SEAP; autorize a remessa de cópia do Relatório de Auditoria à SEDF e à SEAP.

MPjTCDF acolhe as sugestões da Unidade Técnica, com considerações adicionais.

Voto parcialmente convergente. Conhecimento do Relatório de Auditoria. Cientificação ao TCU e ao Ministério da Saúde. Encaminhamento do Relatório de Auditoria, juntamente com o parecer do MPjTCDF, à SEDF e à SEAP, para manifestação prévia, conforme o art. 41, § 2º, da LC nº 01/94.

Cuidam os autos de Auditoria de Regularidade realizada na Secretaria de Estado de Educação do DF, aprovada no Plano Geral de Ação para 2013, constante do Processo nº 28.335/12.

A equipe de auditoria, no relatório produzido, às fls. 133/156, acolhido pelo Diretor da Divisão de Fiscalização de Pessoal e pelo titular da SEFIPE, à fl. 157, faz, inicialmente, 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 28.335/12, cujos trabalhos foram desenvolvidos no período de 11 de abril a 22 de novembro do corrente ano.

1.2 Objeto da Auditoria

2. *O objeto do presente trabalho consiste na verificação das acumulações de cargos, empregos*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 29.581/13

Rubrica: _____

e funções de servidores ativos, inativos e pensionistas da Secretaria de Educação (SEE), sob os aspectos da legalidade e da regularidade, conforme definidos no Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria, às fls. 8/12.

1.3 Contextualização

3. Tendo em vista as prerrogativas constitucionais do TCDF, faz-se necessária a intervenção do Controle Externo na verificação das acumulações de cargos, empregos e funções por servidores ativos, inativos e pensionistas, uma vez que situações em desconformidade com a legislação podem gerar prejuízos ao erário, à qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade ou, ainda, à saúde (higidez) física e mental dos servidores, além de ferir princípios basilares da Constituição Federal e da Administração Pública, como os da legalidade, eficiência e da moralidade administrativa.

1.4 Objetivos da Auditoria

1.4.1 Objetivo Geral

4. O objetivo geral é assegurar que os procedimentos adotados sejam adequados de modo a maximizar a probabilidade de detectar evidências de acumulações de cargos, empregos e funções, constituindo metodologia sistemática de controle e prevenção de situações irregulares, bem como detectar possíveis acumulações ilícitas que não tenham sido verificadas pela jurisdicionada.

1.4.2 Objetivos Específicos – Questões de Auditoria

5. A auditoria tem como objetivos específicos responder as seguintes questões de auditoria:

Primeira Questão de Auditoria (QA 01): Há servidores ativos, inativos e pensionistas acumulando cargos, empregos e funções em desconformidade com a legislação em vigor?

Segunda Questão de Auditoria (QA 02): A Decisão nº 2975/2008 e o artigo 156 da LC nº 840/2011 vêm sendo cumpridos nos casos dos servidores que acumulam dois cargos efetivos ou empregos públicos lícitamente e um cargo ou emprego comissionado?

Terceira Questão de Auditoria (QA 03): Os procedimentos e controles adotados são suficientes e adequados para evitar e detectar acumulações de cargos em desconformidade com a legislação em vigor?

1.5 Escopo ou Alcance do Exame

6. O escopo da auditoria compreende a análise de possíveis ocorrências de acumulações ilícitas de cargos, empregos e funções na jurisdicionada, com possibilidade de ampliação dos trabalhos para outras áreas.

7. Foram verificadas sistemicamente as situações de todos os servidores ativos, inativos, e os pensionistas da jurisdicionada e, nos casos identificados como supostamente ilegais, foram aplicados testes substantivos visando comprovar a existência de irregularidades.

8. Como data de referência, adotou-se o dia 18/06/2013¹, quando foram obtidos os dados do SIGRH e do SIAPE (sempre que necessário, confirmou-se se as situações constituídas nessa data permaneciam válidas em datas posteriores).

1.6 Metodologia

9. As estratégias metodológicas adotadas foram basicamente:

- Pesquisas no Sistema Único de Gestão de Recursos Humanos – SIGRH (GDF), e sua versão na internet, o SIGHWEB, no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE (Executivo Federal e área de segurança pública do DF) e na Relação Anual de Informações Sociais – RAIS;
- Pesquisa nos portais de transparência do Governo Federal, dos governos estaduais, do GDF, de municípios e de tribunais de contas.
- Pesquisas nos Sistemas de Protocolo e Acompanhamento Processual deste Tribunal e do GDF (SICOP);
- Desenvolvimento de sistema para realizar cruzamento das informações do SIGRH, do SIAPE e da RAIS 2009;
- Exame de decisões em confronto com as respectivas providências necessárias à regularização dos feitos;

¹ Nessa data ocorreu o cruzamento de dados de todos os jurisdicionados, inclusive os tratados nos Processos nºs 23.435/2013 e 29.590/2013.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

- Confrontação dos atos com a legislação aplicável;
- Conferência de memórias de cálculos;
- Entrevistas não estruturadas.

1.7 Critérios de Auditoria

10. A adequação das atividades e procedimentos da jurisdicionada à legislação que rege a matéria, ou seja, a Constituição Federal (CRFB), a LC (DF) nº 840/2011, demais leis e decretos distritais e federais, normas regulamentares internas da jurisdicionada, além de decisões, resoluções e enunciados de jurisprudência do TCDF, a jurisprudência e a exegese dos tribunais pátrios e normas dos conselhos profissionais de classe.”

Apresenta, a seguir, o resultado da análise efetuada:

“2 RESULTADO DA AUDITORIA

11. Inicialmente, foram efetuados levantamentos sobre possíveis casos de acumulações ilegais de cargos, empregos e funções, sobre os quais foram assentadas as questões de auditoria. Para a obtenção de respostas às questões elaboradas neste procedimento fiscalizatório, lançou-se mão de cruzamento de dados das bases de dados do SIGRH, do SIAPE (órgãos do Executivo federal e da área de segurança pública do DF) e da RAIS 2009 (apesar de essa base de dados conter registros de entes públicos e privados, apenas o primeiro grupo foi considerado, tendo em conta as restrições constitucionais) e, posteriormente, foram verificadas, caso a caso, possíveis acumulações em desconformidade com a CRFB e com a LC nº 840/2011 (QA 01) e com a Decisão nº 2975/2008 (QA 02). Quando necessário, foram realizadas consultas aos sítios da RFB, do TCU, dos TCM's (BA, CE e GO), aos portais da transparência dos entes federados e às RAIS 2011 e 2012.

12. Ato contínuo foram elaboradas as Notas de Auditorias – NA's nºs 001 e 002 – 29.581/2013 (fls. 14/32 e 33/98, respectivamente), que objetivaram esclarecer dúvidas, abrir espaço para manifestação da jurisdicionada e dos servidores interessados e trazer respostas às duas primeiras Questões de Auditoria formuladas no § 5º desta Instrução, além das demais questões constantes no Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria (fls. 8/12) e na Matriz de Planejamento (fl. 13), materializadas na Matriz de Achados (fls. 100/101).

13. A jurisdicionada não respondeu às aludidas Notas de Auditoria. Em vez disso, solicitou prorrogação de prazo para atender aos questionamentos constantes das supracitadas NA's, conforme o Ofício nº 520/2013 – SUGPE/SEEDF (fl. 99), que impossibilitou emitir parecer conclusivo quanto à incidência de acumulações ilícitas pelos servidores da jurisdicionada.

14. Em relação à QA 03, verificou-se, em contato com o setor responsável na jurisdicionada, que, de maneira geral, os controles para inibir as acumulações de cargos, empregos e funções ilícitas são insuficientes, dependendo em boa parte da manifestação dos próprios interessados, e, em razão disso, sugeriu-se que esta Corte determine a adoção de controles complementares por parte da jurisdicionada.

15. Outra limitação aos trabalhos foi o fato de a base da RAIS, a qual esta Corte possui acesso, ser de 2009. Por falta de convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, a RAIS de 2012 só pôde ser consultada pela Internet de maneira individualizada (acesso a um servidor por vez), mas essa forma de acesso inviabiliza um cruzamento de dados de maneira abrangente. Visando minimizar esses efeitos, foi utilizada a base de 2009 e, nos casos em que foram detectadas possíveis acumulações ilegais, a informação foi confirmada, via Internet, na RAIS 2011, no início dos trabalhos e na RAIS 2012, a partir de meados de agosto, quando o MTE atualizou as informações.

16. Ressalte-se que a análise da regularidade das acumulações de cargos, empregos e funções no âmbito distrital teve início no Processo nº 23.435/13, em que o tema é tratado considerando a situação de várias jurisdicionadas. Devido à grande quantidade de servidores e ao fato de que a previsão legal de acumulações (art. 37, XVI, da CRFB e art. 46 da LC nº 840/11) afetar substancialmente o pessoal da SEE e da SES, os trabalhos para esses dois órgãos foram desmembrados, respectivamente no presente feito e no Processo nº 29.590/13.

17. Também não foram incluídas nesta auditoria as análises de casos detectados como objeto de verificações no Sistema de Registro de Admissões e Concessões – SIRAC, módulo “Admissões”, as que já foram verificadas quando das concessões de aposentadorias/pensões e consideradas legais pelo Tribunal, além das que já são ou foram objeto de fiscalização por esta Corte, como os Processos nºs 21.624/12, 12.492/13, 14.029/13 e 11.160/13, relativos às Auditorias de Regularidade na SC (Secretaria de Cultura), na SEDEST (Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda), no SLU (Serviço de Limpeza Urbana) e na SO (Secretaria de Obras), respectivamente, as quais na medida do possível, foram excluídas deste trabalho, restando 216 casos, que foram objeto das NA's 001 e 002 – 29.581/2013 (fls. 14/98).

Questão de Auditoria 01

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

Há servidores ativos, inativos e pensionistas acumulando cargos, empregos e funções em desconformidade com a legislação em vigor?

2.1.1 Achados de Auditoria

A.1.1. Acumulações de cargos em desconformidade com o artigo 37, inciso XVI, da CRFB e com o artigo 46 da LC nº 840/2011.

A.1.2. Problemas nos pagamentos de auxílio-alimentação.

A.1.3. Servidores de outros órgãos cadastrados indevidamente no SIGRH em cargos da Carreira de Assistência à Educação.

2.1.1.1 Análises e Evidências

18. Tendo em vista que seria inviável analisar individualmente os casos de acumulações de cargos, empregos e funções de todos os servidores ativos, inativos e pensionistas, foram mapeados quais cargos do SIGRH e do SIAPE seriam considerados técnicos, de professores ou privativos de profissionais da saúde, com profissões regulamentadas, e foi desenvolvido um software para realizar o cruzamento dos dados de modo automatizado, gerando relatórios contendo possíveis situações irregulares.

19. Inicialmente, pesquisou-se todos os servidores com vínculos ativos em entes do Complexo Administrativo do GDF (SIGRH) ou em órgãos da área de segurança pública do DF (SIAPE), incluindo ativos, inativos e pensionistas, obtendo-se 200.620 pessoas (algumas delas com mais de um vínculo). Depois, buscou-se determinar quais desses servidores e empregados possuíam vínculos no Executivo federal (SIAPE) ou vínculos públicos com outros entes federados (RAIS 2009).

20. Desse total, foram detectados 3.404 casos possivelmente ilegais ou com dados inconsistentes no SIGRH/SIAPE e outros 2.767 casos em que o software desenvolvido apontou a existência de acumulação, mas não sendo possível identificar se era lícita ou não, por insuficiência de informações. Todos esses casos foram analisados individualmente e, excluindo-se, na medida do possível, e os que já foram analisados por esta Corte no SIRAC ("Admissões"), em outros processos, os que estão sendo analisados nos Processos nºs 29.590/2013 (SES) e 23.435/2013 (vários órgãos/entidades do GDF), bem como aqueles em que foi possível verificar a regularidade por meio de pesquisas adicionais, restaram 216 casos, que resultaram na expedição das NA nº 001 – 29.581/2013 (fls. 14/32) e NA nº 002 – 29.581/2013 (fls. 33/98), onde também se listou possíveis casos de percepção de auxílio-alimentação em duplicidade, com pedidos de esclarecimentos à jurisdicionada.

21. Em resposta, a jurisdicionada informou que, em virtude da quantidade de casos a serem apurados (216) e, conseqüentemente, da quantidade de ações (tarefas) a serem executadas para atender às providências demandadas, isso exigiria maior tempo de execução, sendo solicitada a dilatação do prazo, conforme o Ofício nº 520/2013 -SUGEPE/SEEDF (fl. 99). De fato, trata-se de apuração complexa, envolvendo muitos casos, e não foram alocados recursos humanos e materiais para fazer face às atividades demandadas. Nessas condições, vencido o prazo que estava ao alcance da equipe de auditoria deferir, urge submeter o assunto ao Tribunal para que seja fixado prazo para saneamento das impropriedades apontadas ou para apresentação dos esclarecimentos por parte da jurisdicionada, relativamente aos casos de que tratam as NA's nºs 001 e 002 – 29.581/2013.

22. Aduz-se também que na realização dos trabalhos surgiram algumas situações peculiares para as quais são demandados procedimentos específicos.

23. A primeira situação apurada no SIGRH, via CPF, é a da servidora **Maria Madalena do Nascimento Nogueira**, que se encontra aposentada em dois cargos inacumuláveis: o de Assistente Intermediário de Saúde – Agente Administrativo, matr. 01048899, do quadro da SES e o de Assistente de Educação – Apoio Administrativo, matr. 00998230, do quadro da SEE. A aposentadoria na Secretaria de Saúde foi considerada legal na S.O. nº 3.593, de 17/07/01, Decisão nº 4.664/2001 (Processo nº 1.277/97), à fl. 102. Já a concessão na Secretaria de Educação foi julgada legal na S.O. nº 4.232, de 19/02/09, Decisão nº 810/2009 (Processo nº 37.163/07), à fl. 103. Diante da irregularidade e da urgência que o caso requer, a DIFIPE está providenciando o desarquivamento do Processo nº 37.163/07, para nele tratar a acumulação aqui referida. Em face disso, não será necessário que a jurisdicionada se manifeste quanto à servidora.

24. Outro ponto a destacar, diz respeito à servidora **Maria Nilza Freitas de Souza**, matr. 57.800-2, cuja aposentadoria no cargo Técnico de Higiene Dental foi julgada legal na S.O. nº 3516, de 27/07/2000, Decisão nº 5741/2000 (fl. 104). Nos trabalhos de fiscalização detectou-se também que a servidora foi aposentada pelo Ministério da Saúde, em 13/07/2001, no cargo Auxiliar Operacional de Serviços Diversos, julgada legal pelo TCU em 19/10/2010.

25. Tal situação, em nosso entendimento, remete para aquela esfera de governo a necessidade de exame da acumulação de cargos/proventos. Alie-se a isso, o decurso do prazo, após o registro por este Tribunal da inativação mencionada, a constituir óbice à sindicabilidade dos atos na seara distrital.

26. Desse modo, deve ser dado conhecimento ao TCU, à SEE, bem assim ao Ministério da

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

Saúde, para as providências de sua alçada.

27. Por oportuno, em relação à contratação de professores temporários, impende destacar que o art. 6º da Lei nº 4.266, de 11/12/2008, proíbe a contratação de servidores ativos da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de empregados ou servidores de suas subsidiárias e controladas. Irresignado com a situação, o Sindicato dos Professores do Distrito Federal (SINPRO-DF) apresentou consulta à SEAP (Processo nº 414.000.017/2013), relatando, em suma, que a citada proibição não pode alcançar os professores efetivos e sim “os servidores públicos que não fazem parte das exceções previstas no artigo 37, inciso XVI, alínea ‘a’, da Constituição Federal”. Posteriormente o assunto foi levado à apreciação da Procuradoria de Pessoal da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PROPES/PGDF), que, após exame, devidamente embasado em jurisprudência, produziu o Parecer nº 0039/2013, concluindo “pela viabilidade jurídica de acumulação de cargo efetivo de professor com outro cargo ou função de professor temporário, observado os demais requisitos legais e constitucionais atinentes ao tema”, aprovado pelo Procurador-Geral Adjunto do Distrito Federal (fls. 105/110).

28. Entende-se pertinente a manifestação do órgão jurídico do GDF (PGDF), no sentido de que a proibição de que trata o art. 6º da Lei nº 4.266/2008 não pode ser interpretada isoladamente, mas de maneira sistemática, sempre em conformidade com os preceitos constitucionais, especialmente o art. 37, incisos XVI e XVII da CF.

29. No tocante ao auxílio-alimentação, detectou-se que alguns servidores da jurisdicionada, ocupantes de cargos da esfera federal, vêm percebendo mais de um benefício da mesma espécie, ou seja, auxílios-alimentação pagos em duplicidade nos dois vínculos, em desconformidade com o art. 112, inc. II, da LC nº 840/2011.

30. Os pagamentos em duplicidade do auxílio-alimentação foram identificados especialmente nos casos de acumulação envolvendo cargos da SEE com cargos da esfera federal, consoante questionado na NA nº 001 – 29.581/2013 e NA nº 002 – 29.581/2013, Anexo II, (fls. 14/32 e 33/98). Ressalte-se que os casos identificados em auditoria foram encaminhados à jurisdicionada para as devidas providências, porém, o órgão alegou que as apurações a serem desenvolvidas demandariam tempo e solicitou prorrogação de prazo, para esse fim.

31. Outro ponto a destacar consiste em que durante os trabalhos de auditoria detectou-se no SIGRH a existência de servidores de cargo de nível médio, um do SLU e dois da SEAP², acumulando irregularmente cargos também de nível médio na jurisdicionada, conforme tabela a seguir:

[...]

32. De modo a elucidar a questão, quando da entrega das Notas de Auditoria questionou-se o setor de pessoal da jurisdicionada sobre a situação funcional dos 3 (três) servidores nominados na Tabela I, quando se informou tratar-se de servidores requisitados de outros órgãos, por interesse de serviço, ou seja, sem pagamento de cargo comissionado/função gratificada. Quanto ao cadastramento realizado, alegou-se que pela ausência de funcionalidade do SIGRH optou-se por adequá-los em cargos típicos de nível médio na **Carreira de Assistência à Educação**, quais sejam: Condução de Veículos, Auxiliar de Educação/Vigilância e Auxiliar de Educação/Portaria, conjugado com o status **7(requisitado)**, de modo a não gerar pagamento.

33. Examinando a situação, vislumbra-se como **incorreto** o cadastramento no SIGRH como foi feito, visto que as condições de requisitado e efetivo não se equivalem, são distintas. De fato, o cargo efetivo somente pode ser ocupado por servidor público de carreira, devidamente aprovado em concurso público. Já o instituto da requisição permite ao órgão cessionário utilizar servidores do quadro de outro órgão (cedente), podendo haver exercício de emprego ou cargo comissionado ou função de confiança (art. 152 da LC nº 840/11) e por interesse do serviço (art. 157 da LC nº 840/11). Nesse aspecto, como o servidor tem vínculo temporário, o órgão deveria promover os controles devidos, de modo a preservar as informações originárias do servidor requisitado e aferir a sua folha de ponto, para garantir seus direitos e deveres. Desse modo, configura-se irregular a atitude do setor de pessoal da jurisdicionada que incluiu, via SIGRH, servidores requisitados em cargos típicos de Carreira de Assistência à Educação, desvirtuando a identificação do servidor requisitado e maculando o quantitativo de servidores efetivos.

34. A alegação da jurisdicionada no sentido da ausência de funcionalidade do SIGRH não deve prosperar, pois, em contato com a Gerência de Pessoal da Secretaria de Obras, a titular relatou que para cadastrar um servidor requisitado podem ser utilizados os módulos CADPES 00 (cria matrícula), 01, 02, 03 e 04 (para fins de criação de matrícula, inserção de dados cadastrais, a exemplo de cargo, função, UA, lotação, entre outras), CADHCR (que identifica, em linhas gerais, o servidor como requisitado ou cedido, as datas de

² Altamiro Borges de Araújo é servidor do SLU (fl. 111). Edson Vieira Bonfim Junior (matrícula nº 00533599) e Sônia Torres de Barros (matrícula nº 00550949), respectivamente, às fls. 112 e 113, são empregados da TCB, empresa em processo de liquidação, observando que tais funcionários estão sendo administrados pela SEAP e, por interesse do serviço, foram cedidos à SEE, procedimentos amparados na Lei nº 3.761/06 (fl. 132). Adite-se que o assunto envolvendo a referida lei está sendo objeto de apreciação no Processo nº 4.320/06, apenso aos autos de nº 5.017/97, que se encontram em tramitação no TCDF.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

início e fim da requisição, status, etc.). Esse módulo pode ser detalhado em CADHCR1 – Manutenção de Cedidos e Requisitados, CADHCR31 – Consulta de Cedidos e Requisitados e CADHCR61 – relatório de Empregados Cedidos e Requisitados. Já o módulo PAGMAN 04 é utilizado para gerar pagamento. No entanto, vale ressaltar que nos casos em exame não houve geração de pagamento, visto que os servidores perceberam remuneração nos órgãos de origem. Depreende-se, portanto, que o SIGRH apresenta funcionalidade para cadastramento das informações aplicáveis ao requisitado ou não.

35. A despeito da citada funcionalidade, entende-se que a falha elencada anteriormente decorre da ausência de crítica sistêmica no SIGRH, especialmente quanto ao preenchimento do cargo. Note-se que a habilitação sistêmica seria pertinente até para evidenciar ao operador que, em se tratando de requisitado, cautelas devem ser observadas de modo a evitar falhas tais como acumulação irregular de cargos ou comprometimento das informações registradas. Como exemplo de acumulação irregular de cargos públicos, decorrente de cadastramento irregular de requisitados, vide os casos indicados na Tabela I.

36. Quanto ao comprometimento da confiabilidade das informações registradas, assinala-se que em consulta ao sítio do portal GDF na Internet, campo “Transparência” 2013, selecionaram-se dados relativos à Secretaria de Educação, e detectou-se a existência de diversos servidores da Carreira de Assistência à Educação relacionados como sendo requisitados, conforme tabela abaixo.

[...]

37. Ocorre que ao se pesquisar algumas matrículas de servidores integrantes da Carreira de Assistência à Educação, dispostas no Portal do GDF, apurou-se que os registros também se assemelham aos casos indicados na Tabela I, ou seja, tratam-se de servidores requisitados cadastrados irregularmente pela jurisdição em cargos efetivos, via SIGRH. O fato foi evidenciado em consulta de algumas matrículas constantes da Tabela II, a exemplo do servidor **Agostinho Vieira da Silva Souza**, matrícula nº 02063344, que na SEE foi cadastrado com o cargo AU08A - Auxiliar de Educação - Portaria 01-AQ1, status Requisitado. No entanto, trata-se de servidor do Serviço de Limpeza Urbana - SLU, cargo Agente GRS, aposentado em 31/01/13 (fls. 114/115). Assim, como a informação disponibilizada no aludido sítio não é verídica, ou seja, não se tratam de servidores efetivos, isso resulta em comprometimento da confiabilidade das informações.

38. Para fins de saneamento, entende-se que a jurisdição deverá providenciar as correções sistêmicas cabíveis, com o apoio do órgão gestor do SIGRH (SEAP, conforme o Decreto nº 20.149 de 13/4/99), cabendo ainda determinar ao citado órgão gestor para que tome providências no sentido de sanear tais irregularidades e, se for o caso, elabore estudos de forma a identificar críticas essenciais ao controle do cadastramento de servidores requisitados no SIGRH, de modo a evitar que as informações do campo “cargo” se confundam com o cargo típico de carreira do órgão requisitante, estendendo apurações para identificação de ocorrências semelhantes em outros órgãos desse sistema.

2.1.1.2 Causas e Efeitos

39. Do cotejo dos itens de verificação definidos na Matriz de Planejamento com os critérios de auditoria vigentes, ainda não foi possível verificar o atendimento aos questionamentos apresentados nas planilhas que tratam da acumulação de cargos e do pagamento em duplicidade do auxílio-alimentação, objeto das NA 001 – 29.581/2013, Anexo I (fls. 14/32) e NA nº 002 – 29.581/2013, Anexos I e II, (fls. 33/98), porquanto a jurisdição justificou que o volume de trabalho ensejara maior tempo para elucidação e atendimento às questões apresentadas pela Comissão Permanente de Acumulação de Cargos. No tocante ao cadastramento no SIGRH dos servidores requisitados em cargos da Carreira de Assistência à Educação, conforme as Tabelas I e II, isso consiste em registros sistêmicos indevidos, que geram dúvida de informações, cabendo à jurisdição providenciar a devida correção. Em se tratando de falha de registro sistêmico, por pertinência, cabe encaminhar o assunto para conhecimento da Secretaria de Estado de Administração Pública do DF – SEAP, como órgão gestor do SIGRH (Decreto nº 20.149 de 13/4/99).

2.1.1.3 Proposições

40. Sugere-se ao e. Tribunal:

- I) fixar prazo à Secretaria de Estado de Educação do DF, até 31/03/2014, para que adote medidas saneadoras relativamente às impropriedades relatadas nas Notas de Auditoria nºs 1 e 2 – 29.581/2013 (fls. 14/98) ou preste os esclarecimentos pertinentes;
- II) oficial ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério da Saúde, para que adotem as providências que considerarem cabíveis, sobre a acumulação irregular de aposentadorias da servidora **Maria Nilza Freitas de Souza** provenientes de cargos de nível médio de Técnico de Higiene Dental (Secretaria de Estado de Educação do DF) e Auxiliar Operacional de Serviços Diversos (Ministério da Saúde), em desacordo com o artigo 37, inciso XVI da CF/1988;
- III) determinar à Secretaria de Estado de Educação do DF que, no mesmo prazo



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

TCDF - GCMA

Folha:

Processo: 29.581/13

Rubrica: _____

indicado no item I, providencie as correções sistêmicas cabíveis no SIGRH, tendo em vista a situação de todos os servidores requisitados que estão indevidamente registrados em cargos típicos da Carreira de Assistência à Educação como o de Condução de Veículos, de Auxiliar de Educação – Especialidade Vigilância e Auxiliar de Educação – Especialidade Portaria, a exemplo do ocorrido com os servidores de matrículas nºs **02066521, 02075253 e 02045109;**

- IV) *cientificar a Secretaria de Estado de Administração Pública do DF, na condição de órgão gestor do SIGRH (Decreto nº 20.149 de 13/04/99), a respeito da situação indicada no item anterior, para que tome providências para o saneamento das irregularidades detectadas e, se for o caso, elabore estudos visando a identificar críticas essenciais ao controle do cadastramento de servidores requisitados nesse sistema, de modo a evitar que as informações do campo “cargo” se confundam com o cargo típico de carreira do órgão requisitante, estendendo, se for o caso, apurações para identificação de ocorrências semelhantes em outros órgãos desse sistema.*

Questão de Auditoria 02

A Decisão nº 2975/2008 e o artigo 156 da LC nº 840/2011 vêm sendo cumpridos nos casos dos servidores que acumulam dois cargos efetivos ou empregos públicos lícitamente e um cargo ou emprego comissionado?

2.2.1 Achados de Auditoria

A.2.1. Pagamento de parcelas em desconformidade com a legislação em vigor.

2.2.1.1 Análises e Evidências

41. *A Decisão nº 2975/2008, preferida quando ainda estava vigente a Lei nº 8.112/90, aplicada ao DF, estabeleceu duas exceções à impossibilidade de percepção da remuneração de dois cargos efetivos e de um cargo em comissão, nos seguintes termos:*

(...) omissis

II – deliberar no sentido de que:

1) nos termos do art. 120 da Lei nº 8.112/90, a investidura em cargo em comissão de servidor ocupante de dois cargos efetivos, acumuláveis na forma da Constituição Federal, sujeitá-lo-á ao afastamento dos cargos efetivos, com a suspensão das correspondentes remunerações, observadas, contudo, estas outras possibilidades:

a) caso o cargo em comissão esteja atrelado a um dos cargos efetivos, ao servidor será facultado optar pela remuneração cheia do cargo em comissão (vencimento integral + representação mensal) ou pela remuneração do referido cargo efetivo, acrescida da representação mensal e de percentual do vencimento do cargo em comissão, na forma da legislação específica;

b) caso o cargo em comissão esteja atrelado a um dos cargos efetivos e, ainda, haja compatibilidade de horários, ao servidor optante pela remuneração do referido cargo efetivo, nos termos da alínea anterior, será permitida a acumulação da remuneração do outro cargo efetivo, que continuará sendo exercido, respeitado o limite de 60 (sessenta) horas semanais (Decisão nº 1734/00, II) e a natureza de “acumulatividade” das funções do cargo em comissão com esse cargo efetivo, na forma estatuída na CF;

42. *Com o advento da LC nº 840/2011, basicamente normatizou-se o que já havia sido decidido por esta Corte na Decisão supramencionada, mas foi instituída mais uma exceção à regra geral de impossibilidade da tripla remuneração. A partir de 01/01/2012, caso a soma das jornadas dos dois cargos efetivos seja inferior a 44 horas semanais, o servidor poderá se afastar de ambos para o cargo comissionado, percebendo pelos três vínculos, nos termos do art. 156, § 4º, da LC nº 840/2011.*

Art. 156. O servidor, quando no exercício de cargo em comissão ou função de confiança, fica afastado das atribuições do seu cargo de provimento efetivo.

§ 1º O disposto neste artigo aplica-se ao servidor que acumular lícitamente dois cargos efetivos.

§ 2º No caso do § 1º, a remuneração do segundo cargo efetivo depende da contraprestação de serviço e da compatibilidade de horário com o cargo em comissão ou função de confiança.

§ 3º A contraprestação de serviço e a compatibilidade de horário com o cargo em comissão ou função de confiança de que trata o § 2º devem ser declaradas pelas



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

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos.

§ 4º Independentemente da contraprestação do serviço, se a soma das horas de trabalho dos cargos em regime de acumulação não superar quarenta e quatro horas semanais, o servidor afastado na forma deste artigo faz jus à remuneração ou subsídio dos dois cargos efetivos, salvo no caso da opção de que trata o art. 77, § 2º.

43. Considerando a importância da Decisão nº 2975/2008 e a novidade trazida pelo art. 156 da LC nº 840/2011, optou-se por destacar esse aspecto como uma nova questão de auditoria e, da análise dos jurisdicionados objeto deste processo, foram constatadas possíveis irregularidades dos seguintes servidores, cujos questionamentos constam nos itens das NA's mencionadas na tabela a seguir:

[...]

44. **Jazon de Souza Macedo** detém cargos efetivos na SEE (20 horas) e no Ministério da Educação – MEC (40 horas), bem assim cargo comissionado na Presidência da República. Consta-se que o servidor percebe remuneração nos três vínculos, apesar de estar exercendo apenas o cargo de representação de gabinete na Presidência da República, conforme documentos de fls. 116/118. A teor do art. 156 da LC nº 840/11, a percepção dos vencimentos dos dois cargos seria lícita se a soma das horas de trabalho dos cargos efetivos acumulados não superasse 44 horas, o que não é o caso. Desse modo, cabe à jurisdicionada sanear a impropriedade verificada, providenciando o ressarcimento ao erário dos valores percebidos indevidamente, a contar do conhecimento pela SEEDF da Decisão nº 2975/08, observado o contraditório e a ampla defesa. Precedente nesse sentido pode ser visto no item II-h da Decisão nº 355/2011 (Processo nº 27.744/2009).

45. **Walter Gomes de Sousa** acumula dois cargos efetivos, sendo um de professor na SEE (20 horas) e outro de Analista Judiciário do TJDF (40 horas). Ocorre que ele foi cedido da SEE para o TJDF, para exercer o cargo comissionado, código FC-05. Portanto, há a percepção de remuneração em três vínculos, apesar de o servidor estar exercendo apenas o cargo comissionado, conforme documentos de fls. 119/121. Nessa condição, como a soma da carga horária dos cargos efetivos ultrapassa 44 horas, o servidor não faz jus às três remunerações, conforme a dicção do art. 156 da LC nº 840/11. Desse modo, cabe à jurisdicionada sanear a impropriedade verificada, providenciando o ressarcimento ao erário dos valores percebidos indevidamente, a contar do conhecimento pela SEEDF da Decisão nº 2975/08, observado o contraditório e a ampla defesa. Precedente nesse sentido pode ser visto no item II-h da Decisão nº 355/2011 (Processo nº 27.744/2009).

46. **Mariza Rodrigues Avelino** detém dois cargos efetivos, um de Professor na SEE (20 horas) e outro de Técnico em Assuntos Educacionais no MEC (40 horas). Porém, a servidora foi cedida da SEE para o MEC, em face da sua designação para exercer o cargo em comissão, código DAS 102.2, passando a perceber a remuneração dos três vínculos (dois efetivos e um comissionado), embora só esteja exercendo o cargo em comissão, símbolo DAS, conforme documentos de fls. 122/123. Tendo em conta que a soma da carga horária dos cargos efetivos ultrapassa as 44 horas regulamentares, a servidora também não faz jus às três remunerações, a teor do art. 156 da LC nº 840/11. Desse modo, cabe à jurisdicionada sanear a impropriedade verificada, providenciando o ressarcimento ao erário dos valores percebidos indevidamente, a contar do conhecimento pela SEEDF da Decisão nº 2975/08, observado o contraditório e a ampla defesa. Precedente nesse sentido pode ser visto no item II-h da Decisão nº 355/2011 (Processo nº 27.744/2009).

47. **Paulo Henrique Ferreira Utsch**, por sua vez, acumula dois cargos efetivos: um de Professor na SEE (20 horas) e outro de Técnico de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União – CGU (40 horas). A jurisdicionada, no entanto, cedeu o servidor para a Presidência da República em virtude de sua designação para exercer um cargo comissionado, código DAS 102.1, culminando na percepção da remuneração dos três vínculos, apesar de estar exercendo apenas o cargo comissionado, conforme documentos de fls. 124/126. Tendo em conta que a soma da carga horária dos cargos acumulados supera as 44 horas, não se enquadra nas exceções do art. 156 da LC nº 840/11. Desse modo, cabe à jurisdicionada sanear a impropriedade verificada, providenciando o ressarcimento ao erário dos valores percebidos indevidamente, a contar do conhecimento pela SEEDF da Decisão nº 2975/08, observado o contraditório e a ampla defesa. Precedente nesse sentido pode ser visto no item II-h da Decisão nº 355/2011 (Processo nº 27.744/2009).

48. **Claudio Jose Pitella Portella** detém dois cargos efetivos de médico, um na SEE (40 horas) e outro na SES (40 horas), e foi designado para exercer cargo comissionado no TJDF, sendo que tanto a SEE quanto a SES efetivaram sua cessão para aquele órgão jurisdicional, conforme documentação de fls. 127/129. Assim, o servidor vem percebendo a remuneração dos três vínculos, embora só exerça o cargo comissionado, sendo certo que não se enquadra nas exceções do art. 156 da LC nº 840/11. Desse modo, cabe à jurisdicionada sanear a impropriedade verificada, providenciando o ressarcimento ao erário dos valores percebidos indevidamente, a contar do conhecimento pela SEEDF da Decisão nº 2975/08, observado o contraditório e a ampla defesa. Precedente nesse sentido pode ser visto no item II-h da Decisão nº 355/2011 (Processo nº 27.744/2009).

49. **Edilberto dos Santos Barros** exerce cargo efetivo na SEE (Professor); porém, não foi

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

possível atestar se esse servidor ainda mantém cargo efetivo na Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, conforme documentos de fls. 130/131. Tendo em conta que a SEE autorizou sua cessão à Presidência da República – PR, onde percebe a Gratificação de Representação de Gabinete (GRG), para fins de evitar possível acumulação indevida, ou seja, a acumulação da remuneração de dois cargos efetivos e um cargo comissionado, compete determinar à jurisdicionada que proceda às apurações cabíveis ao caso, inclusive notificando o servidor para apresentar a documentação comprobatória quanto ao real vínculo exercido na referida Agência federal (ABIN), de modo a atestar a regularidade da situação à luz do art. 156 da LC nº 840/2011. Caso detenha cargo efetivo na ABIN, caberá ressarcimento ao erário dos valores percebidos indevidamente, a contar do conhecimento pela SEEDF da Decisão nº 2975/2008, observado o contraditório e a ampla defesa. Precedente nesse sentido pode ser visto no item II-h da Decisão nº 355/2011 (Processo nº 27.744/09). Caso contrário, poderá optar pela acumulação da remuneração de um dos cargos efetivos, juntamente com a da função gratificada recebida na PR.

2.2.1.2 Causas e Efeitos

50. Dos seis casos relatados, a equipe de auditoria detectou, face ao que dispõem a LC nº 840/2011 (art. 156) e a Decisão nº 2975/2008, cinco possíveis casos de irregularidades e um caso que requer informações adicionais sobre se há ainda o vínculo do servidor com a referida Agência federal (ABIN), demandando esclarecimentos da jurisdicionada em resposta ao questionamento do Tribunal para que se possa atestar a aderência às normas.

51. Há de se observar que em que pese existir previsão para que os servidores apresentem declarações sobre acumulação de cargos, isso, por si só, se trata de mecanismo insuficiente para esse fim, visto que os casos detectados se sobressaíram em virtude do batimento das informações sobre acumulações de cargos da esfera distrital com a esfera federal, constantes em várias bases de dados, a exemplo da RAIS, do SIAPE, do SIGRH, do SIGRHWEB, dos portais da transparência do Governo Federal, do TCU, da CGU, dos TCM's, entre outros.

52. Ressalte-se que pelo menos o acesso ao sistema SIAPE, da área federal, já aprimora o controle sobre os pleitos de cessão de servidores para exercerem cargos comissionados na área federal, de modo a garantir observância ao art. 156 da LC nº 840/2011 e à Decisão nº 2975/2008.

53. De qualquer forma, persiste a inobservância aos normativos supracitados, conforme antes demonstrado, ensejando o aprimoramento dos controles por parte da jurisdicionada.

2.2.1.3 Proposições

54. Sugere-se ao e. Plenário, relativamente ao cumprimento do art. 156 da LC nº 840/2011 e da Decisão nº 2975/2008:

a) determinar à jurisdicionada que:

a.1) regularize a situação dos servidores **Claudio Jose Pitella Portella, Jazon de Souza Macedo, Mariza Rodrigues Avelino, Paulo Henrique Ferreira Utsch e Walter Gomes de Sousa** que, em virtude do acúmulo de remunerações oriundas de três vínculos (dois cargos efetivos e um cargo comissionado), não se adequam aos termos do art. 156 da LC nº 840/2011 e da Decisão nº 2975/2008, e promova, observados o contraditório e a ampla defesa, o ressarcimento ao erário dos valores percebidos indevidamente, a contar da ciência pela Secretaria de Estado de Educação do DF da Decisão nº 2.975/2008 (Precedente: item II-h da Decisão nº 355/2011 - Processo nº 27.744/09;

a.2) em relação ao servidor **Edilberto dos Santos Barros**, solicite a documentação comprobatória de que ainda subsiste vínculo funcional com a Agência Brasileira de Inteligência, e, em caso positivo, cumprir as medidas elencadas no subitem anterior.

Questão de Auditoria 03

Os procedimentos e controles adotados são suficientes e adequados para evitar e detectar acumulações de cargos em desconformidade com a legislação em vigor?

2.3.1 Achados de Auditoria**A.3.1. Procedimentos e controles insuficientes.****2.3.1.1 Análises e Evidências**

55. Apesar de não ser uma auditoria de natureza operacional, optou-se por avaliar, ainda que de modo perfunctório, as razões que levaram à ocorrência de acumulações ilícitas de cargos, empregos e funções.

56. Consoante informações obtidas em entrevista com a representante da Comissão Permanente

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

de Acumulação de Cargos, a jurisdicionada considera, a priori, como verdadeira a informação prestada na fase da admissão, e somente procede à verificação e ao cruzamento de dados, caso o servidor, na fase de ingresso aos quadros da SEE, declare à jurisdicionada acumular outro cargo, emprego ou função em outra esfera, ente federado ou entidade privada. A partir daí, então, é verificada a compatibilidade de cargos e de horários e se o servidor participa da gerência ou da administração de sociedade privada. Tais informações são colacionadas em consultas à RAIS, aos portais de transparência do Governo Federal, do TCU, da CGU, dos TCM's e demais entes federados na Internet.

57. Assim, na análise de acumulações, verificou-se que a jurisdicionada não age de forma proativa, aumentando a probabilidade de falhas e erros (fraudes) por omissão ou má-fé nas informações prestadas pelo servidor no processo de admissão. Outra possibilidade, é que a falta de cruzamento das informações funcionais ocorre por desconhecimento ou pela falta de uma rotina sistemática e programada de consulta a essas bases de dados, referidas no parágrafo anterior, disponíveis na Internet para livre acesso e consulta. Por outro lado, a própria representante da Comissão Permanente de Acumulação de Cargos reconheceu que o volume de serviço no setor de RH (Pessoal) aliado à carência de pessoal cria dificuldades para a plena execução dessas tarefas.

58. Com isso, a constatação da equipe de Auditoria é de que os controles relativos à verificação do cumprimento do art. 37, inc. XVI, da CRFB e do art. 46 da LC nº 840/11 costumam ser ineficientes, dependendo em grande parte da declaração fidedigna dos próprios servidores interessados, o que nem sempre ocorre.

59. Assim, faz-se necessário que a jurisdicionada amplie seus controles, realizando consultas e cruzamentos de dados, de modo sistemático e programado, confirmando se, de fato, as informações prestadas pelos servidores nas declarações de acumulação/não-acumulação são verdadeiras e permanecem em consonância com a lei posteriormente. Desse modo, será possível sanear e até se antecipar aos casos envolvendo acumulações ilícitas, além de ter conhecimento prévio da acumulação lícita de cargos, empregos e funções pelos servidores, condicionada à comprovação anual das compatibilidades horárias, conforme previsto pelo art. 46, § 3º, da LC nº 840/11.

60. Demais disso, quando da obtenção das declarações a que se refere o art. 46, § 3º, da LC nº 840/11, a jurisdicionada deverá exigir dos servidores que recebem verbas indenizatórias, como o auxílio-alimentação, auxílio-creche/pré-escolar ou benefícios equivalentes, a comprovação da não percepção desses benefícios também nos demais vínculos empregatícios, de forma acumulada, assegurando o cumprimento do art. 112, II, da LC nº 840/11 e dos arts. 3º e 5º do Decreto nº 33.878/12 (auxílio-alimentação), da Lei nº 792/94 e do art. 7º do Decreto nº 16.409/95 (auxílio-creche/pré-escolar). Do mesmo modo, deverá exigir a declaração da não participação do servidor na gerência ou administração de sociedade ou empresa privada, a teor do art. 193, X, da LC nº 840/11.

2.3.1.2 Causas e Efeitos

61. A equipe de auditoria verificou que as causas principais da precariedade do controle sobre as acumulações de cargos, empregos e funções públicas por parte da jurisdicionada pode ser atribuída basicamente a três fatores: um, a inexistência de uma base de dados suficientemente consolidada, de modo a abranger e incluir os integrantes de todos os órgãos e entidades da Administrações direta e indireta das diversas esferas e órgãos públicos, incluindo-se aí o pessoal ativo, inativo e pensionistas. A diversidade e o volume de registros a serem consultados dificulta, em muito, a eficiência de um controle rotineiro dessas situações; dois, pela natureza dos cargos, a área de saúde, ao lado da área de educação, é onde se encontram as possibilidades mais comuns de acumulações irregulares. Assim, é grande o número de casos a serem analisados; três, o elevado volume de serviços do setor de Pessoal (RH) face à carência de servidores alocados para a Comissão Permanente de Acumulação de Cargos constitui um grande desafio à realização dessas tarefas.

62. O volume de trabalho associado ao reduzido número de servidores na Comissão Permanente de Acumulação de Cargos resulta em prejuízo aos trabalhos de conferência necessários e na falta de efetividade dessa espécie de controle. No mais das vezes, o trabalho de conferência é feito mediante exames casuísticos e pontuais.

2.3.1.3 Proposições

63. Sugere-se ao e. Plenário recomendar à jurisdicionada a adoção de providências no sentido de aparelhar o setor responsável com recursos humanos e materiais suficientes para aumentar a efetividade do controle de acumulações de cargos, empregos e funções públicas, especialmente, pela atualização dessas informações, mediante verificação periódica, bem como dê prioridade na verificação anual da compatibilidade das jornadas de trabalho dos servidores que acumulam cargos, em observância ao art. 46, § 3º, da LC nº 840/2011."

Conclui o trabalho assim:

"64. No levantamento das possíveis acumulações ilícitas foi feita uma análise preliminar de sorte a excluir algumas situações para as quais foi possível concluir pela licitude ou pela insubsistência da acumulação, por meio de pesquisas realizadas nos diversos bancos de dados, tais como, os portais de transparência de entes



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

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

federados das diversas esferas e níveis de governo, as publicações oficiais, o SIAPE, a RAIS e o CNES. Ainda assim, restaram muitos casos a serem esclarecidos, prejudicando o atendimento tempestivo das solicitações da equipe de auditoria e impossibilitando a manifestação conclusiva sobre as acumulações questionadas e/ou adoção de providências saneadoras.

65. Por fim, sugeriu-se que esta Corte recomende à jurisdição a adoção de controles adicionais com vistas a evitar situações ilícitas de acumulações, tendo em vista a fragilidade dos mecanismos de controle adotados, que de maneira geral não ocorrem de forma sistemática, periódica e rotineira, e que dependem, em muitas das vezes, da própria manifestação dos servidores interessados e não ocorrem de forma periódica e rotineira."

Sugere, assim, ao egrégio Plenário que fixe prazo à Secretaria de Educação para que adote as medidas saneadoras relativamente às impropriedades identificadas ou preste os esclarecimentos pertinentes; oficie ao TCU e ao Ministério da Saúde quanto à acumulação de cargos da servidora Maria Nilza Freitas de Souza; expeça determinações à SEDF e identificação à SEAP; autorize a remessa de cópia do Relatório de Auditoria à SEDF e à SEAP.

O MPJTCDF, mediante o Parecer nº 189/14-ML, às fls. 160/171, acolhe as sugestões da Unidade Técnica, com as seguintes considerações adicionais:

"29. **Ab initio**, destaco ser incontestável que o silêncio da SE/DF aos questionamentos da Unidade Técnica, relacionados nas NAs nºs 1 e 2 (fls. 14/98), **impossibilitou** o conhecimento da efetiva situação de acumulação de cargos, empregos e funções naquela Secretaria, razão pela qual coaduna com a proposta da Divisão de Fiscalização de Pessoal no sentido de determinar que aquele órgão apresente, em data próxima, as justificativas e a documentação comprobatória em resposta às arguições feitas pela Área Técnica.

30. Dessa forma, destaco que a análise deste representante do **Ministério Público de Contas** tem caráter inicial, devendo se aprofundar somente após a resposta da SE/DF aos questionamentos feitos, com a correspondente análise da Unidade Técnica. Sem embargo, analiso os casos mencionados pela Unidade Técnica com as informações constantes dos autos.

31. Respeitante à **acumulação** de cargos públicos, **destaco** o claro enquadramento das exceções especificadas no art. 37, XVI, **a, b e c**, da Carta Federal, conforme a redação a seguir:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, **exceto**, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

a) a de dois cargos de professor; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 34, de 2001)"

32. Tendo em vista que os estudos levados a efeito pela Divisão de Fiscalização de Pessoal **envolvem** a análise em relação à acumulação de cargos, empregos e funções na Secretaria de Educação – SE/DF, parece-me forçoso admitir que a averiguação da admissibilidade de acumulação de cargos dos presentes autos **sobressairá** nas exceções especificada no art. 37, XVI, **a e b**, da Carta Magna.

33. Para a possibilidade de acumulação do art. 37, XVI, **a**, da Constituição Federal, meu entendimento se funda no sentido de que a exceção somente será permitida se houver **compatibilidade de horários** e desde que os **cargos sejam de professor**, consoante trecho da elucidativa ementa de v. acórdão prolatado pelo c. **TJDF**:

"CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. PROFESSOR DA FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DO DF E ESCOLA MUNICIPAL DO ESTADO DE GOÍAS. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO ART. 37, VI, 'a', DA CF/88. COMPATIBILIDADE COMPROVADA.

1. **É permitida a acumulação de dois cargos de professor**, desde que desempenhe as funções inerentes ao cargo **satisfatoriamente, sem atrasos e faltas excessivas**, o que



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

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

denotaria a incompatibilidade de horários.

2. Comprovado que há a **compatibilidade de horário** exigida pelo art. 37, inciso XVI, 'a', da Constituição Federal, não há de se falar em ilegalidade na cumulação de cargos.

3. Recurso conhecido e desprovido.

(20090110456129APC, **6ª Turma Cível**, Relator Designado Des. **Nilsoni de Freitas**, DJe de 9/12/2010).

34. Nesse sentido, entendo correta a conclusão alcançada pelo Corpo Instrutivo quanto à possibilidade de acumulação do cargo efetivo de professor com de professor temporário, desde que a contratação excepcional esteja abrigada pela legalidade. Consoante pontuado pela PGDF, por intermédio do Parecer nº 39/2013, a proibição disposta no art. 6º da Lei nº 4.266/2008, qual seja a impossibilidade de contratação de servidores ativos da Administração direta, indireta e controladas, não se aplica ao caso em comento.

35. No que se refere à acumulação contida no art. 37, XVI, **b**, da Carta República, o cargo de Professor **somente** poderia ser acumulado com outro **cargo técnico ou científico** e desde que houvesse **compatibilidade de horários**. Nos termos da jurisprudência do **e. Superior Tribunal de Justiça**, cargo técnico ou científico é aquele em que se exige **habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau**, conforme o julgado abaixo transcrito:

“RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. AGENTE DE POLÍCIA E PROFESSOR. DESCABIMENTO. NATUREZA DE CARGO TÉCNICO NÃO CARACTERIZADA. ART. 37, XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. É vedada a acumulação do cargo de professor com o de agente de polícia civil do Estado da Bahia, que não se caracteriza como cargo técnico (art. 37, XVI, 'b', da Constituição Federal), assim definido como aquele que requer conhecimento específico na área de atuação do profissional, **com habilitação específica de grau universitário ou profissionalizante de 2º grau**.

2. Recurso ordinário improvido.”

(RMS 23.131/BA, **Sexta Turma**, Rel.^a Min.^a **Maria Thereza de Assis Moura**, DJe de 9/12/2008).

36. Além desse, acresço o seguinte precedente do c. **TJDFT**:

“APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. TÉCNICO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PROFESSOR. INEXISTÊNCIA DE NATUREZA TÉCNICA DO CARGO JÁ OCUPADO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. A Constituição Federal de 1988 admite, excepcionalmente, a acumulação de cargos públicos. No âmbito do Distrito Federal, o art. 46, II, da LC 840/2011 **permite a cumulação de um cargo de professor com um técnico ou científico**.

2. A natureza técnica do cargo é aferida pela necessidade de conhecimento específico na área de atuação profissional para seu exercício, expressa pela exigência de **habilitação específica de nível superior e/ou pelas atribuições condizentes com esta habilitação**.(...)”

(20120111943033APC, **1ª Turma Cível**, Rel.^a Des.^a **Simone Lucindo**, DJe de 18/11/2013).

37. **No entanto**, nesse aspecto, a Lei Complementar nº 840/2011, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Distrito Federal, das autarquias e das fundações públicas distritais, estabelece, em seu art. 46, § 1º³, que se **presume como cargo de natureza técnica ou científica qualquer cargo público para o qual se exija educação superior**.

38. Em relação às situações trazidas à baila pela Divisão de Fiscalização de Pessoal, destaco a **impossibilidade** da Sra. Maria Madalena do Nascimento Nogueira **acumular** o cargo de **Assistente Intermediário de Saúde – Agente Administrativo** na SES/DF com o de **Assistente de Educação – Apoio Administrativo** na SE/DF, na forma apontada à fl. 143, bem assim a Sra. Maria Nilza Freitas de Souza

³ “Art. 46. É proibida a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, para:

I – dois cargos de professor;

II – um cargo de professor com outro técnico ou científico;

III – dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

§ 1º Presume-se como cargo de natureza técnica ou científica, para os fins do inciso II, qualquer cargo público para o qual se exija educação superior ou educação profissional, ministrada na forma e nas condições previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.”

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
Gabinete do Conselheiro Manoel de Andrade**TCDF - GCMA**Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

acumular o cargo de **Técnico de Higiene Dental** na SE/DF com o de **Auxiliar Operacional de Serviços Diversos** no Ministério da Saúde.

39. Na primeira situação, deve a Divisão de Fiscalização proceder com o desarquivamento do Processo nº 37.163/2007, que julgou regular a aposentadoria no cargo exercido na SE/DF, para tratar da aparente ilegalidade. Quanto à percepção de aposentadoria pela Sra. Maria Nilza Freitas de Souza nos cargos mencionados, devem os órgãos federais competentes – c. **TCU** e Ministério da Saúde –, bem como a jurisdicionada serem notificados para que possam adotar as providências que lhes competem. Conforme pontuado pela Unidade Técnica, o tempo decorrido desde o julgamento, por este e. **TCDF**, da concessão da aposentadoria impossibilita a adoção de medidas na esfera distrital.

40. Acrescento, ainda, ser entendimento assente na doutrina⁴ que **somente** é possível a acumulação de mais de uma aposentadoria nas hipóteses de **acumulação lícita**, destoando, aparentemente, da situação identificada nestes autos.

41. Quanto à percepção em **duplicidade** do auxílio-alimentação e do auxílio-creche por servidores da jurisdicionada que acumulam cargos, consigno que a legislação pertinente à concessão dos referidos benefícios, LC nº 840/2011 e Decreto distrital nº 16.409/1995, **veda expressamente** a sua percepção de forma cumulativa, **ex-vi** do artigo 112, inciso II e artigo 7º, inciso I, respectivamente. Dessa forma, sugiro que essa c. **Corte de Contas** reitere determinação à SE/DF que regularize os casos relacionados pela Equipe Técnica e enviados a ela nas NAs nºs 1 e 2 – 29.581/2013 (fls. 14/32 e 33/98), com o **ressarcimento ao Erário dos valores**, se for o caso.

42. No tocante aos lançamentos dos dados cadastrais dos servidores requisitados para o exercício de cargos na SE/DF, **comungo** com o entendimento da Unidade Técnica no sentido de que as informações incluídas no SIGRH devem corresponder à condição real da situação funcional de cada servidor, de modo a evitar equívocos ou dúvidas.

43. Adicionalmente, deve a Secretaria de Estado de Administração Pública – SEAP, órgão gestor do SIGRH, ser instada a realizar um levantamento quanto a ausência de recurso do sistema para inclusão das informações dos servidores requisitados à SE/DF, reparando as falhas detectadas no sistema nesse tocante para evitar a inserção de informações inverídicas nos cadastros e, por via consequência, dificultar a localização de irregularidades.

44. Ademais, também entendo que a possível **acumulação** de cargos e percepção de vencimentos em **desconformidade** com a r. Decisão nº 2.975/2008 dessa c. **Corte de Contas** e com o art. 156, § 2º, da LC nº 840/2011, **obriga o ressarcimento ao Erário de valores percebidos indevidamente a contar da data de ciência do mencionado r. Decisum** pelas jurisdicionadas, isto é, a partir da data do conhecimento da referida deliberação plenária, observados o contraditório e a ampla defesa. Isso porque há, indubitavelmente, **erro de fato** com o não cumprimento de determinação desta c. **Corte de Contas**, e não erro de interpretação de lei ou má aplicação pela Administração.

45. Nesse contexto, tendo a Administração distrital tomado conhecimento do que decidiu o e. **TCDF** e descumprido a deliberação, impõe-se o ressarcimento aos cofres públicos dos valores recebidos de forma indevida pelos servidores, **não havendo que se falar em erro escusável de interpretação da lei por parte da autoridade administrativa**. Destarte, transcrevo o seguinte julgado do c. **Superior Tribunal de Justiça**, perfeitamente aplicável ao caso em comento:

“ADMINISTRATIVO. PENSÃO POR MORTE. REVISÃO DAS COTAS DETERMINADA POR DECISÃO JUDICIAL. RESTITUIÇÃO DOS VALORES INDEVIDAMENTE RECEBIDOS. BOA-FÉ DESCARACTERIZADA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. É devida a restituição de benefício previdenciário indevidamente percebido por pensionista de servidor público, quando não se cogita do desconhecimento da ilegitimidade do pagamento, estando afastada a presunção de boa-fé. Precedente da Corte Especial: MS 13.818/DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 17.04.13.

2. Na mesma espécie, deve-se restituir a quantia recebida a maior, desde o momento em que o caráter indevido da respectiva parcela fora reconhecido no bojo de processo judicial integrado pela ora impetrante, em decisão monocrática mantida pelo órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça.

3. Nessa situação, está descaracterizada a hipótese de erro de interpretação ou má aplicação da lei por parte da autoridade administrativa, sendo o caso de erro de fato, o que justifica o ressarcimento.

4. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido.”

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 625.



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

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

(RMS 33.673/RJ, **Segunda Turma**, Rel. Min. **Castro Meira**, DJe de 16/5/2013).

46. Nesse sentido, atinente às possíveis irregularidades nas situações dos servidores Jazon de Sousa Macedo, Walter Gomes de Sousa, Mariza Rodrigues Avelino e Paulo Henrique Ferreira Utsch, destaco que, caso os mencionados servidores tenham recebido 3 (três) remunerações - dois vínculos efetivos acrescidos de cargos comissionados, a SE/DF deverá tomar providências visando ao **ressarcimento** ao Erário dos valores percebidos indevidamente a contar da data de conhecimento da r. Decisão nº 2.975/2008 pela jurisdição, observados o contraditório e a ampla defesa.

47. Em relação à Edilberto dos Santos Barros, deve o servidor ser notificado para informar se ainda possui vínculo na Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, com objetivo de verificar a legalidade da provável acumulação de três remunerações (cargo efetivo de Professor da SE/DF e comissionado na PR) em cotejo ao cômputo total da carga horária nos cargos efetivos, em obediência ao art. 156 da LC nº 840/2011.

48. Outrossim, percebo premente a necessidade de aprimoramento dos controles internos adotados para a verificação das acumulações de cargos, empregos e funções dos servidores ativos, inativos e pensionistas, razão pela qual também entendo que é medida que deve ser recomendada a todos os órgãos e entidades jurisdicionadas deste e. **Tribunal**.

49. Nessa perspectiva, parece-me **oportuna** a recomendação sugerida pela Divisão de Fiscalização de Pessoal no sentido de que a jurisdicionada estabeleça a prioridade na verificação anual da compatibilidade das jornadas de trabalho dos servidores que acumulam cargos, na forma prevista no artigo 46, § 3º, da LC nº 840/2011, e exija, nesse momento, dos servidores que recebem auxílio-alimentação ou auxílio-creche, documentos comprobatórios da não percepção do mesmo benefício nos demais vínculos.

50. Ante o exposto, este **MPC/DF acompanha as conclusões** do Relatório de Auditoria nº 12/2013, com as considerações acima delineadas, para que o c. **TCDF** acolha as sugestões emanadas da Divisão de Fiscalização de Pessoal, em especial a fixação de prazo para a jurisdicionada sanear as impropriedades ou prestar esclarecimentos.

É o relatório.

VOTO

A Secretaria de Fiscalização de Pessoal apresentou o relatório de auditoria realizada na Secretaria de Educação com o objetivo de averiguar a legalidade das acumulações de cargos de servidores e pensionistas, bem como dos procedimentos e controles adotados pelo órgão a fim de evitar situações em desconformidade com a legislação em vigor (fls. 133/157).

Basicamente, a equipe de fiscalização sugeriu ao Tribunal que fixe prazo à jurisdicionada para que adote as medidas saneadoras relativamente às impropriedades identificadas ou preste os esclarecimentos pertinentes; oficie ao TCU e ao Ministério da Saúde quanto à acumulação de cargos da servidora Maria Nilza Freitas de Souza; expeça determinações à SEDF e cientificação à SEAP; autorize a remessa de cópia do Relatório de Auditoria à SEDF e à SEAP.

O *Parquet* especial acolheu a manifestação do Corpo Técnico, sem prejuízo de considerações adicionais.

Entretanto, previamente ao exame de mérito dos achados de auditoria, faz-se necessário encaminhar cópias do Relatório de Auditoria nº 12/13 e do Parecer nº 189/14 – ML à Secretaria de Educação e à Secretaria de Administração Pública, para que apresentem as contrarrazões que entenderem



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

TCDF - GCMA

Folha:
Processo: 29.581/13
Rubrica: _____

pertinentes, no que se refere aos fatos apontados nas aludidas peças, a teor do que dispõe o art. 41, § 2º, da LC nº 01/94, e à vista dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

No que se refere à situação da servidora Maria Nilza Freitas de Souza, entendo que a sugestão para que o Tribunal officie ao TCU e ao Ministério da Saúde, para adoção das providências pertinentes, deva ser acolhida, de imediato, por esta Corte.

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

I – tome conhecimento do Relatório de Auditoria nº 12/13 e dos documentos anexos, fls.133/157 e 1/132, respectivamente;

II – officie ao Tribunal de Contas da União e ao Ministério da Saúde, a fim de que adotem providências que considerarem cabíveis sobre a acumulação das aposentadorias da servidora Maria Nilza Freitas de Souza, provenientes de cargos de nível médio de Técnico de Higiene Dental da Secretaria de Estado de Educação e de Auxiliar Operacional de Serviços Diversos do Ministério da Saúde, o que, a princípio, está em desacordo com o art. 37, XVI, da CRFB;

III – com fundamento no art. 41, § 2º, da LC nº 01/94, determine o envio de cópias do Relatório de Auditoria nº 12/13 e do Parecer nº 189/14 – ML à Secretaria de Estado de Educação do DF e à Secretaria de Estado de Administração do DF, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresentem as contrarrazões que entenderem pertinentes em relação aos fatos apontados nas referidas peças;

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

Brasília, em de de 2014.

MANOEL DE ANDRADE
Relator