



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL**

**PROCESSO: 38.924/2016-e**

**PARECER Nº 1003/2017-CF**

**EMENTA:** Ofício nº 40/2016-MF. Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal - SEC/DF. Denúncia. Irregularidades na gestão de recursos humanos. Conhecimento. Inspeção para averiguar possível inassiduidade e descumprimento da carga horária mínima pelos integrantes da Assessoria Jurídica da SEC/DF. Instrução: falta de provas, impossibilidade de manifestação sobre a procedência da denúncia, determinação e arquivamento. Parecer divergente. Acolhimento das sugestões exceto o arquivamento e diligência.

Retornam ao Ministério Público de Contas os autos que abordam as questões tratadas no Ofício nº 40/2016-MF, que encaminhou denúncia anônima sobre possíveis irregularidades na gestão de recursos humanos no âmbito da SEC/DF, em especial, a ocupação indevida de cargos comissionados em detrimento de candidatos aprovados em concurso público, o descumprimento de carga horária e a possibilidade de prestação de informações falsas em documento público. Transcreve-se a seguir os principais pontos da denúncia:

- a) nomeações (DODF nºs 126, 135 e 176, de 04/07/16, 15/07/16 e 16/09/16, respectivamente) na Assessoria Jurídica Legislativa-AJL da SEC/DF: CNE-04 (Marcelo Chilvarquer), DFA-12 (Alexandre Vaz), CNE-03 (Clarice Costa Calixto) e CNE-07 (Luciano de Carvalho Villa);
- b) existência, na data da denúncia, de 5 cargos comissionados na AJL: 1 CNE-03, 1 CNE-04, 2 CNE-07 e 1 DFA-14;
- c) os assessores trabalham somente no período da tarde, ou seja, meio expediente, enquanto são remunerados por uma carga horária de, no mínimo, 40 horas semanais, já que a LC nº 840/11 diz que o ocupante de cargo em comissão tem regime de 40 horas semanais com integral dedicação ao serviço;
- d) durante a manhã, na AJL, trabalha apenas uma funcionária comissionada e sempre que ela precisa se ausentar (licenças ou afastamentos) não fica ninguém ou, às vezes, alguém “troca de horário”;
- e) os assessores da AJL não chegam a cumprir nem 6 horas diárias;
- f) a comprovação do não cumprimento da carga horária mínima pode ser obtida por meio “das imagens das câmaras de segurança instaladas no corredor que dá ao gabinete ou com informações sobre os dias e horários em que esses funcionários acessam o sistema de computadores da Secretaria de Cultura (login)”. Também, ninguém atende telefone na AJL após às 20 horas;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL**

g) a chefe da AJL e o assessor CNE-04, que responde pelo setor na ausência de chefe, não comparecem ao trabalho por inúmeras vezes (faltas injustificadas). A chefe da AJL faz viagens particulares sem estar de férias, de abono ou de atestado médico;

h) o Secretário tem conhecimento da carga horária “especial” da AJL e, portanto, se está “atestando o cumprimento da carga horária destes servidores para efeito de pagamento (...) está dando informações falsas. Informação falsa em documento público é crime. É improbidade administrativa”;

2. A Unidade Técnica ressaltou, no tocante à ocupação indevida de cargos comissionados em detrimento de candidatos aprovados em concurso público, que o Relator do feito, Conselheiro Manoel de Andrade, afastou a necessidade de averiguação em relação à inobservância de percentual mínimo (50%) de servidores efetivos – não houve o trânsito em julgado da ADI nº 2014.00.2.023917-7<sup>1</sup> - e à ausência de nomeação dos aprovados em concurso público, uma vez que a nomeação pode ocorrer dentro do prazo de validade do certame, **in casu**, ainda vigente.

3. Ademais, destacou do Voto condutor da Decisão Reservada nº 6/2017, transcrita na sequência, que *“torna-se necessário avaliar se servidores comissionados sem vínculo foram nomeados para ocupar cargos que não digam respeito às atribuições de direção, chefia e assessoramento, em preterição aos candidatos aprovados em concurso público, em afronta aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da razoabilidade, da impessoalidade e da economicidade”,* não contemplado no decisor. Eis o teor da deliberação:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - conhecer do expediente a que se reporta os autos em apreço, autuado como Solicitação de Informações, em decorrência de manifestação de cidadãos e servidores públicos distritais sobre possíveis irregularidades na gestão de recursos humanos no âmbito da Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal, ratificando o caráter sigiloso conferido aos autos; II - autorizar: a) a realização de inspeção no âmbito da Secretaria de Estado de Cultura do DF para averiguar possível inassiduidade e descumprimento da carga horária mínima pelos integrantes da Assessoria Jurídica daquela jurisdição; b) a ciência desta decisão à representante do Ministério Público junto à Corte, signatária do Ofício nº 40/2016-MF, que encaminhou a denúncia recebida pelo Parquet, para fins de acompanhamento do Procedimento Interno nº 107/2016; c) a devolução dos autos à Sefipe, para as providências de sua alçada.

4. Em sede de Inspeção, a Unidade Técnica solicitou esclarecimentos, transcritos com a respectiva resposta:

---

<sup>1</sup> Declaração de inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 80/2014, que introduziu o § 11 do art. 19 da LODF, para que o cálculo do percentual, a exemplo do contido na Lei nº 4.858/2012, também julgada inconstitucional, seja efetivado com base no total de cargos do Poder Executivo e não do Órgão



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL**

a) Os registros de ponto, devidamente atestados pela chefia, de todos os servidores comissionados da AJL, de julho de 2016 até a presente data;

**Resposta**

NOME / MATRÍCULA / ADMISSÃO VÍNCULO	CARGO SITUAÇÃO	FOLHAS DE PONTO ANEXADAS
Alexandre Vaz de Oliveira Moraes / 2362600 / 08.07.16 servidor celetista sem vínculo efetivo	DFA-12 Desligado em 05.01.17	Jul/2016 a jan/2017
Verônica Jorge França / 2371391 / 09.01.17 servidora celetista sem vínculo efetivo	DFA-12	Jan a maio/2017
Clarice Costa Calixto / 2363496 / 15.07.16 servidora estatutária – requisitada	CNE-03	Dispensado do controle de frequência
Daniela Susã Pimenta / 2349205 / 27.01.16 servidora celetista sem vínculo efetivo	CNE Desligada em 31.05.17	Dispensado do controle de frequência
Marcelo Chilvarquer / 236152-3 / 04.07.16 servidor celetista sem vínculo efetivo	CNE	Dispensado do controle de frequência
Luciano de Carvalho Villa / 2367149 / 19.09.16 servidor celetista sem vínculo efetivo	CNE-07	Dispensado do controle de frequência
Laiza Mara Neves Spagna / 237451X / 09.03.17 servidora celetista sem vínculo efetivo	CNE-04	Dispensado do controle de frequência

b) Qual é a jornada semanal e a carga horária diária cumprida por cada um?

**Resposta:** a jornada de trabalho diária, a priori, é de 8 horas, das 8 às 12hs e das 14 às 18hs, de segunda à sexta-feira, totalizando 40 horas semanais, para todos os servidores lotados no Edifício Sede

c) Quais são os normativos legais que regem as informações da alínea anterior?

**Resposta:**

- Portaria nº 82 , de 25/11/14, publicada no DODF nº 249, de 27/11/14, e republicada no DODF nº 262, de 16/12/14, in verbis:

“Art. 1º O horário de expediente das Unidades Administrativas da sede da Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal será de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL**

segunda-feira a sexta-feira, com horário das 08h às 12h e das 14h às 18h”.

- Portaria nº 347 , de 22/05/02, publicada no DODF nº 97, de 23/05/02, in verbis:

“Art. 10. O controle de assiduidade e pontualidade poderá ser exercido mediante: (...) § 6º São dispensados do controle de frequência os ocupantes dos cargos de Natureza Especial”.

d) Como é feito o controle da jornada de trabalho na AJL?

**Resposta:** o controle da jornada de trabalho, apenas dos servidores não ocupantes de cargo de natureza especial, é feito única e exclusivamente por folha de frequência.

5. Na sequência, a equipe técnica, no período matutino, retornou à SEC para entrega da Nota de Inspeção nº 2, não se vislumbrando a presença de servidores da AJL, com intuito de solicitar novos esclarecimentos:

a) de forma digitalizada, os 470 documentos jurídicos e os 190 pareceres produzidos pela Assessoria Jurídico-Legislativa (AJL) nos anos de 2016 e 2017, respectivamente, conforme noticiado no Ofício nº 401/2017-GAB/SEC;

**Resposta:** em meio digital, encaminhou cópia de todos os documentos jurídicos produzidos pela AJL.

b) como é feito o controle e a certificação do cumprimento da jornada semanal de 40 horas (art. 58 da Lei Complementar nº 840/2011) para os ocupantes de Cargos de Natureza Especial, vez que o §6º do art. 10 da Portaria nº 347/2002 dispensa apenas o “controle de frequência”;

**Resposta:** encaminhou o Relatório de Atividades da AJL referente a 2016/2017, ressaltando que o cumprimento da jornada se dá em razão das atividades que elencou, a exemplo da atuação nos casos contenciosos envolvendo a Secretaria de Estado de Cultura, da representação da Secretaria em solenidades, eventos oficiais e audiências públicas, e da assessoria e articulação parlamentar para acompanhamento das pautas em tramitação na Câmara Legislativa do Distrito Federal que impactam na Secretaria de Estado de Cultura, por meio de diálogo constante com as equipes técnicas do Legislativo, dos relatores de matérias relativas à pauta da cultura, presença nas reuniões das comissões, sessões e audiências.

c) relatório emitido pelo setor/divisão competente onde conste registro detalhado de login e/ou logout no sistema de trabalho da Secretaria de Cultura de todos os servidores da Assessoria Jurídico-Legislativa (AJL) no intervalo de 01.01.2016 a 20.07.2017.

**Resposta:** Com relação ao item "c", informamos que o pedido de relatório de login e logout dos servidores da AJL, entre 01.01.2016 a



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL**

20.07.2017, foi solicitado a Diretoria de Informática desta Secretaria, que respondeu formalmente pela impossibilidade técnica e produção e emissão do referido relatório, conforme manifestação contida no Anexo IV deste ofício”.

6. O Corpo Técnico, cotejando os documentos e os esclarecimentos apresentados com as informações disponíveis em sistemas da Corte, as publicações no DODF e os normativos vigentes, concluiu que há apenas uma servidora não ocupante de cargo de natureza especial, cujos ocupantes estariam dispensados do controle de frequência em razão do § 7º do art. 10 do Decreto nº 29.108/08<sup>2</sup>, mesmo tratamento dado no âmbito da esfera federal, nos termos do § 7º do art. 6º do Decreto nº 1.590/95<sup>3</sup>. Tal dispensa os não exime de cumprir a jornada semanal de quarenta horas a que estão submetidos, conforme art. 58 da Lei Complementar nº 840/2011. E ressaltou:

35. Como pode ser observado, não existe qualquer critério objetivo capaz de comprovar o cumprimento da jornada semanal do ocupante de cargo de Natureza Especial da AJL.

36. Apesar da previsão constante do art. 58 da Lei Complementar nº 840/2011, não existe na legislação local qualquer dispositivo normatizando critérios objetivos para a comprovação da jornada semanal de trabalho do ocupante de cargo de Natureza Especial, face à dispensa do controle de frequência constante do § 7º do art. 10 do Decreto distrital nº 29.018/2008. Tal fato dificulta qualquer tipo de controle externo quanto ao cumprimento dessa jornada, como o que se busca nos presentes autos, vez que essa análise é, atualmente, feita puramente de forma subjetiva.

37. No caso da Secretaria de Estado de Cultura, observou-se que não há esse controle nem mesmo por parte do Setor de Informática da Secretaria, conforme relatado no § 21 desta Informação.

38. O controle tem sido feito, a nosso sentir, pela produtividade, que por sua vez, estaria sendo “medida” pela satisfação de setores da SEC e do próprio Secretário quanto ao atendimento das demandas. Entretanto, ainda que o trabalho desenvolvido seja de qualidade (não se está avaliando isso neste momento) e num montante razoável, conforme demonstrado pelos documentos encaminhados, não há formalidade no controle, capaz de imprimir a desejada transparência na gestão da coisa pública.

39. Quando se avalia o cumprimento legal da jornada não se questiona a qualificação, a dedicação ou o bom desempenho dos servidores, mas o fato de que situações informais expõem a Administração Pública ao risco, à possibilidade de uma contratação fraudulenta que poderia ocasionar prejuízos. Assim, necessário que a SEC estude e

---

<sup>2</sup> Art. 10. O controle de assiduidade, e pontualidade poderá ser exercido mediante:

(...)

§ 7º São dispensados do controle de frequência os ocupantes dos cargos de Natureza Especial.

<sup>3</sup> Art. 6º O controle de assiduidade e pontualidade poderá ser exercido mediante:

(...)

§ 7º São dispensados do controle de frequência os ocupantes de cargos:

a) de Natureza Especial; (Redação dada pelo Decreto nº 1.867, de 1996)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL**

regulamente maneiras de formalizar o cumprimento do art. 58 da LC nº 840/11.

40. Ora, ou os servidores ocupantes de CNE, como ocorre na AJL, são tratados como os demais servidores públicos, ou é necessário normatizar qualquer tratamento diferenciado. O que não cabe, em hipótese alguma, é a informalidade, pois, se mantida essa condição, fica a Administração completamente vulnerável. Não há ponto eletrônico, não há manutenção de logins e senhas, não há registros de horas trabalhadas, ainda que externamente, à noite ou nos finais de semana, ou seja, não há como se avaliar o cumprimento do art. 58 da LC nº 840/11.

41. Dessa forma, não é possível averiguar a veracidade da denúncia quanto a descumprimento da jornada de trabalho dos servidores lotados na AJL da SEC, pois em quase sua totalidade são ocupantes de cargo de Natureza Especial, que estão dispensados do controle de frequência. Principalmente porque informa-se haver convivência do Secretário, ao passo que todo trabalho da AJL acaba girando em torno da própria agenda do Secretário, sendo avaliado por ele ou por subsecretários, o qual atesta, com base em análise subjetiva, o cumprimento da jornada semanal.

42. Quanto à sugestão de verificar imagens das câmeras, cabe esclarecer que, mesmo que todo trabalho da AJL fosse prestado na SEC, não seria possível verificar todas as entradas e saídas de todos os servidores lotados na Assessoria por um período tão extenso (2016/2017), pois teria que ser feito um acompanhamento das imagens em tempo real, o que inviabilizaria o trabalho devido ao extenso tempo necessário à sua consecução. De toda sorte, com a existência de serviços externos, esse levantamento colossal nem sequer seria conclusivo.

43. Ainda que nem todo descontrole do cumprimento da jornada represente, na prática, um prejuízo à sociedade, vez que a pessoa investida do cargo pode, de fato, ser absolutamente competente para exercer as atividades para as quais foi nomeada, sua existência causa enorme risco à Administração Pública, pois torna-se impossível para os órgãos de controle interno e externo averiguar cada caso concreto a fim de avaliar denúncias, como esta, por exemplo. Por isso, práticas não transparentes são rechaçadas e quem insiste em manter-se no descontrole desrespeita os Princípios da Moralidade e Impessoalidade, ou seja, afronta à própria Constituição.

7. Assim, entendeu que não há provas suficientes que respaldem a denúncia, no que tange à inassiduidade dos integrantes da AJL. Também não existe qualquer comprovação formal, como por exemplo relatório individualizado das atividades e horários exercidos, capazes de comprovar o cumprimento da jornada semanal de trabalho dos ocupantes de CNE. Sobre a questão, o Tribunal de Contas da União, nos autos do Processo nº 015.620-2011-5, deliberou no sentido de que a dispensa do controle de frequência não afasta a possibilidade da instituição de controles necessários e adequados à verificação da realização das respectivas atividades e respectivas cargas horárias.





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL**

8. Nesse sentido, considerando que a dificuldade de efetuar qualquer tipo de controle externo quanto ao cumprimento da jornada semanal de trabalho de servidor ocupante de cargo de natureza especial se estende à toda administração distrital, sugeriu ao e. TCDF *“recomendar ao Governador do Distrito Federal que regulamente como se dará a formalização do cumprimento do art. 58 da LC nº 840/11 para os ocupantes de cargo de Natureza Especial, face ao disposto no § 7º do art. 10 da Decreto nº 29.018/2008. Enquanto a questão não for regulamentada, entende-se de bom alvitre determinar a todo o complexo administrativo do DF que implemente controles formais de modo a garantir e comprovar o cumprimento do art. 58 da Lei Complementar nº 840/2011 por parte dos ocupantes de CNE”*.

9. Registrou, ainda, a existência do Processo nº 25.304/2017, que cuida da Representação nº 25/2017-CF, oferecida pelo Ministério Público de Contas – MPC/DF, sobre possível irregularidade ocorrida na elaboração do Regimento Interno das Administrações Regionais do Distrito Federal, consistente na criação de cargos comissionados para funções de provimento efetivo (e-doc 81EB0216-e), incluindo os cargos de assessor jurídico-legislativo espalhados pelos órgãos e entidades do Distrito Federal.

10. Finalizando, sugeriu ao e. Tribunal:

- I- considerar cumprida a Decisão nº 6/2017;
- II- tomar conhecimento dos Ofícios nºs 401/2017-GAB/SEC (e-DOC BCD277BD-c) e 557/2017-GAB/SEC (e-DOC 991742EF-c), encaminhados em atenção às Notas de Inspeção;
- III- recomendar ao Governador do Distrito Federal que regulamente como se dará a formalização do cumprimento do art. 58 da LC nº 840/11 para os ocupantes de cargo de Natureza Especial, face ao disposto no § 7º do art. 10 da Decreto nº 29.018/2008;
- IV- determinar aos órgãos e entidades que compõem o complexo administrativo do Distrito Federal que, enquanto não ocorrer a regulamentação de que trata o item anterior, implemente controles formais de modo a garantir e comprovar o cumprimento do art. 58 da Lei Complementar nº 840/2011 por parte dos ocupantes de cargo de Natureza Especial, como por exemplo relatório individualizado de horários e atividades desenvolvidas, o que poderá ser objeto de verificação em futura auditoria; e
- V- autorizar o arquivamento dos presentes Autos.

11. Os autos vieram ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer, que, de plano, em que pese concordar com as sugestões da Unidade Técnica, pois, de fato, não há normativo ou procedimento para controle do cumprimento da jornada de trabalho, uma vez que a dispensa de controle de frequência não exime os ocupantes de cargos de natureza especial de cumprir a jornada semanal de quarenta horas a que estão submetidos, conforme art. 58 da LC nº 840/11, discorda do encaminhamento proposto, arquivamento dos autos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL**

12. Isso porque, como bem pontuado no Voto condutor da Decisão Reservada nº 6/2017, em que pese não integrar o texto da decisão, comunga o Ministério Público de Contas do entendimento externado pelo Relator, Conselheiro Manoel de Andrade, acerca da necessidade de avaliar se os *“servidores comissionados sem vínculo foram nomeados para ocupar cargos que não digam respeito às atribuições de direção, chefia e assessoramento, em preterição aos candidatos aprovados em concurso público, em afronta aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da razoabilidade, da impessoalidade e da economicidade”*, razão pela os autos devem ser baixados e diligência, para que se examine a questão posta em debate.

13. Outro aspecto relevante diz respeito ao cumprimento da carga horária prevista no art. 58 da LC nº 840/11, 40 (quarenta) horas semanais. Embora a Unidade Técnica tenha concluído pela ausência de provas quanto à ocorrência de descumprimento de jornada de trabalho, a informação repassada de que no momento da apresentação da Nota de Inspeção nº 2, no período matutino, recebida por Assessora do Secretário de Estado de Cultura, não havia nenhum servidor da AJL trata-se de forte indício de que a resposta dada pela SEC não condiz com a realidade.

14. A SEC afirmou que *“a jornada de trabalho diária, a priori, é de 8 horas, das 8 às 12hs e das 14 às 18hs, de segunda à sexta-feira, totalizando 40 horas semanais, para todos os servidores lotados no Edifício Sede”*. Ao menos no dia da Inspeção, isso não se comprovou. Não havia servidor na Assessoria Jurídica do órgão, conforme informação destacada pela equipe de inspeção.

15. Relembro que, em procedimento de fiscalização tratada no Processo nº 3442/2012, a equipe de auditores compareceu na SES/DF e na PCDF em diversos dias e horários para averiguar o cumprimento de jornada e de plantão. A mesma prática poderia ser adotada no presente caso, com intuito de verificar se a prática informada pela Unidade Técnica é corriqueira.

16. Ante o exposto, opina o Ministério Público de Contas no sentido de que o Tribunal acolha as sugestões da Unidade Técnica, exceto o item V, e determine diligência para esclarecimentos dos fatos mencionados nos parágrafos 12 a 16 supra.

É o parecer.

Brasília, 19 de outubro de 2017.

**Demóstenes Tres Albuquerque**  
**Procurador em Substituição**