



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP/SEDGG/ME)

Exercício 2021

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério da Economia**

Unidade Auditada: **Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **865325**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria sobre o tema acúmulo constitucional de cargos, empregos e funções públicas. O trabalho buscou verificar as diretrizes normativas e os controles exercidos pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), do Ministério da Economia, órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), implementados com o objetivo de evitar ocorrências irregulares de acumulação.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O trabalho está em consonância com as diretrizes do Plano Tático 2020/2021 da Secretaria Federal de Controle (SFC/CGU) no que diz respeito ao tema governamental Eficiência e Modernização na Gestão Pública. A avaliação dos controles dedicados à prevenção de acúmulos ilegais de cargos, empregos e funções públicas contribui para a conformidade legal e a racionalização dos gastos de pessoal.

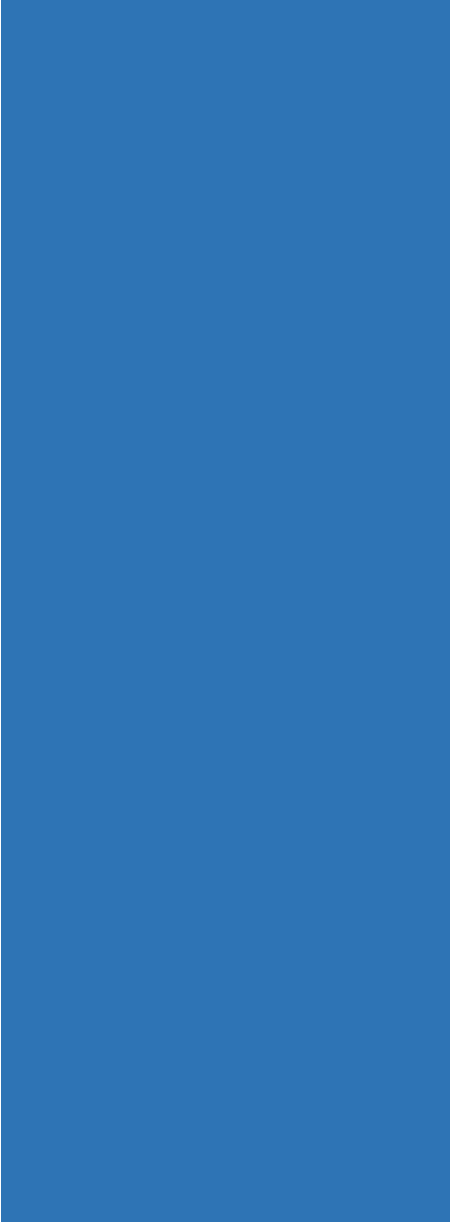
QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A SGP possui publicados normativos e orientações em quantidade e abrangência suficientes sobre o tema de acúmulo remunerado de cargos, funções ou empregos públicos, vedações e exceções. Tais documentos encontram-se disponibilizados para acesso por gestores públicos no módulo SIGEPE Legis do Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal (SIGEPE). A divulgação aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC) é efetuada, de modo geral, por mensagens “Comunica” do portal SIAPEnet. Não obstante tais conclusões, verificou-se a inexistência de guia ou manual que reúna, compile e apresente a totalidade dos normativos e procedimentos sobre o tema, o que, embora não seja obrigatório, é considerado como uma boa prática de gestão.

Sobre os controles existentes, o trabalho demonstrou que há fortes indícios da existência de acúmulos ilegais de cargos, empregos e funções no âmbito da Administração Pública Federal (APF), principalmente nos casos em que há o uso de

mais de um sistema para gestão dos agentes públicos que apresentam acúmulos. As ocorrências apontadas como possíveis irregularidades foram encaminhadas à SGP para apuração, mas a referida unidade não apresentou resultado da análise durante a fase de execução desta auditoria.

Diante dos resultados encontrados, foi recomendado à SGP que: elabore um manual compilando todas as normas e orientações que embasem os casos de exceção ao acúmulo de cargos, empregos e funções na APF; elabore um plano de capacitação periódica aos órgãos integrantes do SIPEC abordando temas relacionados ao cadastro de vínculos no sistema SIAPE e à legislação vigente referente à acumulação de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal; faça gestões junto aos entes federativos e demais atores do sistema integrado de que trata o art. 12 da Emenda Constitucional nº 103 com o objetivo de viabilizar o acesso às informações necessárias ao aperfeiçoamento dos controles empenhados no cumprimento das disposições estabelecidas no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal; implemente melhorias no processo de mitigação dos riscos de acumulação indevida de cargos, empregos e funções no contexto do próprio Poder Executivo Federal, no que diz respeito ao aperfeiçoamento dos controles existentes no sistema SIAPE e à implementação de integração do sistema SIAPE com o sistema SIEST; implemente melhorias nos controles existentes no sistema SIAPE no que diz respeito à integração com a base de eleições do TSE, a fim de mitigar o risco de existência de cadastros irregulares de ocorrências de afastamento e opção de remuneração para servidores e empregados públicos do Poder Executivo Federal, quando investidos em mandato eleitoral e; encaminhe os casos identificados como indícios de irregularidades para cada unidade componente do SIPEC envolvida para que possam realizar a apuração dos fatos e tomar as medidas



corretivas cabíveis, bem como acompanhamento das providências adotadas pelas unidades para os casos confirmados.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APF	Administração Pública Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNIS	Cadastro Nacional de Informações Sociais
ME	Ministério da Economia
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEGDD	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital
SFC/CGU	Secretaria Federal de Controle
SGP	Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SIEST	Sistema de Informações das Estatais
SIGEPE	Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CONSIDERAÇÕES INICIAIS	11
RESULTADOS DOS EXAMES	14
1. Normativos que disciplinam vedações e exceções quanto ao acúmulo de cargos, empregos e funções na APF são suficientes e adequados	14
2. Oportunidade de melhoria nas orientações acerca do acúmulo de cargos, empregos e funções na APF, por meio de manual de normas e procedimentos	15
3. Possíveis irregularidades na acumulação de cargo, emprego ou função efetiva no contexto do próprio Poder Executivo Federal	16
4. Possíveis irregularidades nos registros de afastamento e opção de remuneração do cargo, emprego ou função do Poder Executivo Federal, quando da investidura em mandato eletivo	18
5. Possíveis irregularidades na acumulação de cargo, emprego ou função do Poder Executivo Federal com cargo, emprego ou função de outras esferas ou de outros poderes	20
RECOMENDAÇÕES	23
CONCLUSÃO	24
ANEXOS	25
I. Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria	25

INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados dos exames realizados para avaliação sobre o tema acumulação de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal. O objetivo foi avaliar os controles e os normativos emitidos pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SGP/SEDGG/ME) sobre a temática da vedação do acúmulo remunerado de cargos públicos e de suas exceções. De início, destaca-se que a proibição de acumular estende-se aos empregos e funções públicas das autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público, conforme artigo 37, incisos XVI e XVII da Constituição Federal de 1988 e suas alterações em Emendas Constitucionais posteriores.

A fim de orientar a execução deste trabalho, foram formuladas as seguintes questões e subquestões de auditoria:

1. A normatização, os controles implantados e a orientação realizada aos demais órgãos do SIPEC realizados pela SGP são suficientes para mitigar a um nível adequado o risco de ocorrência de casos ilegais de acumulação de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal?

1.1 Há normativos suficientes e com a qualidade e amplitude necessárias para disciplinar todos os pontos relativos às vedações e às exceções quanto ao acúmulo ilegal de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal?

1.2 As orientações formuladas pela SGP sobre o acúmulo ilegal de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal são adequadamente executadas e acompanhadas sob o ponto de vista técnico?

2. Os controles existentes, incluindo os implementados por meio de sistemas informatizados, são adequados e suficientes para prevenir ocorrências de casos ilegais de acumulação de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal?

2.1. Existem controles adequados e suficientes para prevenir ocorrências de casos ilegais de acumulação de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal para vínculos registrados no SIAPE e no SIEST?

2.2. Existem controles adequados e suficientes para prevenir os casos de servidores e/ou empregados públicos do Poder Executivo Federal que estejam investidos em mandato eletivo federal, estadual, distrital e municipal, exceto vereador, para os quais não haja registro de afastamento do cargo, emprego ou função da Administração Pública Federal?

2.3. Existem controles adequados e suficientes para prevenir a ocorrência de servidores e/ou empregados públicos do Poder Executivo Federal acumulando ilegalmente vínculo militar (ativo, reforma ou reserva)?

2.4. Existem controles adequados e suficientes para prevenir a acumulação ilegal de cargo, emprego ou função do Poder Executivo Federal com cargo, emprego ou função das esferas estaduais, distrital e municipais?

2.5. Existem controles adequados e suficientes para prevenir a acumulação ilegal de cargo, emprego ou função do Poder Executivo Federal com cargos dos poderes legislativo, judiciário e do Ministério Público Federal?

Pode-se notar que as questões de auditoria foram divididas em duas partes, cada uma com suas respectivas subquestões. Assim, os escopos dos exames realizados foram os seguintes:

- a. Na questão 1 foram analisados o arcabouço normativo, controles implantados e orientações da SGP a respeito da acumulação de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal por servidores ativos do Poder Executivo Federal;
- b. Na questão 2 foram analisados os controles preventivos existentes no Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE) e no Sistema de Informações das Estatais (SIEST) relativos à acumulação ilegal de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal por servidores e empregados públicos do Poder Executivo Federal.

Não fez parte do escopo da presente auditoria:

- Análise de vínculos inativos na acumulação de cargos, empregos e funções, que exigiriam a disponibilidade de dados históricos de período potencialmente muito antigo dos sistemas estruturantes de pessoal, e dos quais a CGU não dispõe;
- Análise da subquestão de auditoria 2.3, que foi tratada em outro trabalho da CGU, dedicado ao tema militares com vínculos civis;
- Análise dos casos de acúmulos em que os vínculos federais envolvem exclusivamente o Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores, a Presidência da República, a Advocacia Geral da União e todos os órgãos e empresas públicas a eles vinculados, por fazerem parte da competência de atuação dos órgãos setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, nos termos do artigo 22, da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

A metodologia utilizada nos exames da questão 2 consistiu no cruzamento de dados entre as bases dos sistemas SIAPE, SIEST e outras bases do Governo Federal, a serem detalhadas a seguir, a fim de identificar servidores e empregados públicos do Poder Executivo Federal com possíveis irregularidades na acumulação de cargos, empregos e funções. Devido à natureza dos testes, e ainda considerando que as informações disponíveis foram extraídas de sistemas distintos e, em alguns casos, com defasagem temporal, foi realizada a submissão dos resultados à SGP para confirmação dos casos encontrados. Entretanto, no período de execução desta auditoria, a SGP não apresentou a esta Controladoria resultados de apurações dos casos, o que implica que os apontamentos sejam tratados como indícios de irregularidades a serem confirmados. Essa questão será repisada no decorrer deste relatório.

Nos próximos capítulos são apresentados os detalhes sobre a execução do presente trabalho. Inicialmente são apresentadas informações sobre o tema objeto desta auditoria e sobre a unidade auditada. Em seguida, são apresentados os resultados dos exames, com o detalhamento das análises efetuadas e os achados de auditoria. Logo após, são apresentadas as recomendações, que são as propostas da equipe do trabalho, devidamente

discutidas com a SGP, para resolução ou mitigação dos achados apontados. Por fim, é apresentada a conclusão do trabalho, da qual se destaca uma síntese dos resultados obtidos e os principais benefícios esperados.

Considerações Iniciais

A Constituição Federal de 1988 traz como regra geral a não acumulação de cargos públicos. Contudo, há exceções, conforme define o artigo 37:

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)

A regra geral de proibição à acumulação estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998 ao inciso XVII, do mesmo artigo.

A abrangência da regra constitucional é imposta para todas as esferas (Municipal, Estadual, Distrital e Federal) e Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) da Administração Pública, direta e indireta.

Outrossim, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, dedicou os artigos 118 a 120 ao tema da acumulação de cargos, alinhando-os ao preceito constitucional:

Art. 118. Ressalvados os casos previstos na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.

§ 1º A proibição de acumular estende-se a cargos, empregos e funções em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios.

§ 2º A acumulação de cargos, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários.

§ 3º Considera-se acumulação proibida a percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Art. 119. O servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, exceto no caso previsto no parágrafo único do art. 9º, nem ser remunerado pela participação em órgão de deliberação coletiva. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à remuneração devida pela participação em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como quaisquer empresas ou entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha participação no capital social, observado o que, a respeito, dispuser legislação específica. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 4.9.2001)

Art. 120. O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular licitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos.

Dessa forma, para efeito de aplicação da regra de acumulação de cargos, empregos e funções públicas prevista na Constituição Federal, são considerados servidores públicos:

- a. servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações (art. 40 da CF/88 com a redação dada pela EC nº 47/2005);
- b. membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina - militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 42 da CF/88 com a redação dada pela EC nº 3/93, EC nº 18/98, e EC nº 41/03);
- c. empregados públicos regidos pela CLT e os contratos temporários (Lei nº 8.745/93);
- d. empregados e dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.

A regra de acumulação prevista na Constituição Federal aplica-se, ainda:

- a) aos ocupantes de cargos comissionados, sem vínculo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações;
- b) aos membros das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica conforme art. 142 da CF/88, com a redação dada pela EC nº 18/98, EC nº 20/98, EC nº 41/03 e EC nº 77/2014;
- c) aos Juízes conforme Parágrafo Único, inc. I, do art. 95, da CF/88 e aos Membros do Ministério Público conforme alínea “d”, inc. II, § 5º, art. 128, da CF/88;
- d) agentes políticos; e
- e) aposentadorias e pensões.

Ressalte-se que o alcance da norma constitucional demonstra a complexidade prática no controle da legalidade do acúmulo de cargos, tendo em vista as diversas normas legais e infralegais geradas e alteradas no decorrer dos anos. Além disso, os entes federativos não utilizam sistema único de gestão de pessoal ou que tenham capacidade de interoperabilidade entre si.

No Poder Executivo Federal, as atividades de Administração de Pessoal do Serviço Civil estão organizadas pelo Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), dessa forma integrando todas as unidades organizacionais, de qualquer grau, incumbidas

especificamente das atividades de gestão de pessoal da Administração Direta e das Autarquias (Decreto nº 67.326/1970).

A SGP é o Órgão Central do SIPEC, tendo como competência a formulação de diretrizes, orientações normativas, coordenação, supervisão, controle e fiscalização de assuntos concernentes à gestão de pessoas do Poder Executivo Federal.

Ademais, a SGP é responsável pelos sistemas estruturantes de gestão de pessoal da Administração Pública Federal (Decreto nº 10.715/2021), dentre eles estão SIAPE, SIAPEnet e SIGEPE, gerindo dados de todos os órgãos das administrações direta, fundacional e autárquica do poder executivo, e que dependem do Tesouro Nacional para fazer frente às suas despesas de pessoal.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Normativos que disciplinam vedações e exceções quanto ao acúmulo de cargos, empregos e funções na APF são suficientes e adequados

Na APF o controle primário sobre a análise da legalidade do acúmulo de cargos públicos é efetuado pelas unidades de gestão de pessoas dos órgãos do SIPEC. Assim, buscou-se verificar se as diretrizes normativas emitidas pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) sobre o tema são suficientes para mitigar com razoável segurança o risco de ocorrência de casos ilegais de acumulação de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal por conta de deficiência informativa ou de conhecimento das unidades de gestão de pessoal.

No âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, cabe à SGP normatizar, orientar, consolidar, publicar, sistematizar e divulgar aos demais órgãos do SIPEC sobre matérias de pessoal civil. Além da formulação de diretrizes normativas, a SGP é responsável pela coordenação, supervisão, controle e fiscalização específica dos assuntos de sua competência, conforme art. 6º do Decreto nº 67.326/1970 e art. 138 do Decreto nº 9.745/2019.

Verificou-se que, de forma geral, os normativos e entendimentos exarados pela SGP estão disponíveis no SIGEPE Legis, que é o repositório de legislação de gestão de pessoas do órgão central do SIPEC e que possibilita a elaboração, o processamento, a disseminação e o armazenamento de atos normativos. A divulgação dos assuntos afetos a recursos humanos ocorre por mensagens aos gestores no SIAPEnet, via “Comunica SIAPE”. Além disso, a ON/SGP nº 7/2012 dispõe sobre procedimentos de consulta à SGP, relacionadas à orientação e ao esclarecimento de dúvidas sobre a aplicação da legislação de recursos humanos.

Cabe destacar também que a SGP elaborou diversas orientações para casos específicos sobre o tema de acúmulo de cargos, a exemplo da dedicação exclusiva (Nota Técnica CGNOR/DENOP/SRH/MP nº 848, de 30 de agosto de 2010, e Nota Técnica nº 12968/2016, de 15 de setembro de 2016) e da nomeação em cargo comissionado de servidor que acumula legalmente dois cargos públicos (Nota Conjunta SEI nº 9/2021/DEPRO/DESEN/SGP/SEDGG-ME, de 06 junho de 2021, e Nota Técnica nº 12283/2017-MP), estando todas disponíveis no repositório do SIGEPE.

Além disso, o Manual de Procedimentos - Provimento (novembro/2017) orienta as Unidades de Gestão de Pessoas a coletar uma declaração do nomeado de que não exerce outro cargo, emprego ou função pública inacumulável.

Diante do exposto, conclui-se que há normativos e orientações suficientes e abrangentes disponibilizadas pela SGP para que os órgãos do SIPEC atuem de forma proativa na verificação da legalidade do acúmulo de cargos públicos, partindo-se da premissa de que as

informações declaradas pelo servidor público sobre o acúmulo ou não de cargos públicos são verídicas.

2. Oportunidade de melhoria nas orientações acerca do acúmulo de cargos, empregos e funções na APF, por meio de manual de normas e procedimentos

Para que haja execução adequada das normas, as unidades de gestão de pessoas demandam capacitações e conhecimentos atualizados e tempestivos. Destaca-se que aqui não se aborda a mera existência e pertinência de normas sobre acúmulos, como no exame anterior, mas sim a facilidade de acesso e entendimento por parte das unidades de gestão de pessoal. Essa responsabilidade também cabe à SGP, conforme define o art. 6º do Decreto nº 67.326/1970 e o art. 138 do Decreto nº 9.745/2019.

Neste contexto, buscou-se identificar a existência de guia ou manual com temática de acúmulo de cargos, empregos e funções na APF. Em síntese, buscou-se ferramentas, materiais e conteúdos capazes de reunir, de maneira didática, todas as orientações e conhecimentos necessários sobre o tema para uso pelas unidades de gestão de pessoal. A utilização desse tipo de recurso é importante pela necessidade de superar a linguagem formalista e engessada das normas formais. Atos normativos tradicionais tendem a ser incompletos, a estimular a burocratização e a provocar ineficiências, dada a dificuldade de adaptação à realidade de cada órgão ou entidade a partir de um único padrão¹.

Verificou-se que a SGP utiliza ferramentas para capacitação e divulgação de temáticas sobre recursos humanos, tais como cursos online EVG Enap, canal oficial do ME no site Youtube e Plantão Tira-Dúvidas (Central SIPEC). Apesar do tema sobre acúmulo remunerado de cargos públicos, sua vedação e exceções, ainda não ter sido explorado, importa ressaltar que são ferramentas de alcance e participação ampla dos órgãos do SIPEC.

Por outro lado, não foi identificada a existência de guia ou manual contendo orientações práticas e normativas compilados sobre a vedação de acúmulo de cargos públicos e suas exceções, a exemplo dos manuais de procedimentos disponíveis no sistema SIGEPE².

A ausência de uma base orientativa unificada sobre o tema pode ter sua causa na falta de pessoal para a elaboração e atualização dos manuais, haja vista que dos dezenove manuais de procedimentos sobre temas variados de gestão de pessoas disponibilizados em 2018 pela SGP, identificou-se que somente em 2021 houve a atualização de um deles e a criação de outro manual com novo tema.

Essa lacuna instrutiva aumenta o tempo gasto pelas unidades de gestão de pessoas em consultas ao SIGEPE Legis ou outra ferramenta, devido ao volume normativo e às alterações em entendimentos de acordo com o período a ser considerado. Dessa forma, pode-se gerar dúvidas e conhecimento deficiente dos gestores de recursos humanos acerca de situações em que o acúmulo de cargos, empregos e funções é permitido, em caráter excepcional.

¹ Adaptado do Guia de Política de Governança Pública, 2018.

² <https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-de-pessoas/manual-de-procedimentos>

Ademais, identificou-se que alguns órgãos do SIPEC, como universidades e institutos federais³, produziram seu próprio manual sobre acúmulo de cargos públicos, disponibilizando-os em seus sítios eletrônicos. No entanto, devido à complexidade normativa envolvendo o tema, essa iniciativa individualizada, embora vista como boa prática, pode trazer danos ao erário ou aos servidores no que diz respeito à inobservância das constantes mudanças normativas, interpretativas e operacionais advindas da SGP.

Em que pese a disponibilização de manuais ou guias não ser obrigatória, a SGP já possui conhecimento e experiência acerca dessa boa prática de gestão. Assim, por se tratar de um tema específico, complexo e de ampla utilidade a todos os órgãos da APF, observou-se a oportunidade de que o órgão central do SIPEC elabore um manual compilado sobre a temática exposta, cumprindo a sua competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil.

3. Possíveis irregularidades na acumulação de cargo, emprego ou função efetiva no contexto do próprio Poder Executivo Federal

O objetivo da análise foi verificar se existem controles adequados e suficientes para prevenir a ocorrência de acúmulos ilegais de cargos, empregos e funções entre os vínculos ativos do Poder Executivo Federal. Para tanto, foram realizados cruzamentos de dados entre os vínculos ativos de 1.052.608 servidores e empregados públicos cadastrados na competência de abril/2021 nas bases de dados dos sistemas SIAPE e SIEST, disponíveis no ambiente de dados da CGU. A soma total do rendimento bruto/salário base dos vínculos analisados equivale a R\$ 9.422.599.423,80.

O Art.37, inciso XVI, da Constituição Federal dispõe sobre situações em que é permitida a acumulação remunerada de cargos públicos, desde que observada a compatibilidade de horários. São as seguintes:

- a) dois cargos de professor;
- b) um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
- c) dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

Cabe esclarecer que a compatibilidade de horários para cargos acumuláveis, anteriormente, era analisada considerando a limitação de 60 horas semanais, devido ao Parecer GQ 145/1998 da AGU que, após aprovado pelo Presidente da República, tornou-se vinculante. Tendo em vista que inexistia norma que disponha expressamente, de forma objetiva, sobre a limitação no somatório da carga horária de cargos acumuláveis, os servidores que extrapolavam esse limite de horas semanais recorriam ao Judiciário, em razão de decisões administrativas pautadas na aplicação desse parecer e recepcionado pela jurisprudência dos Tribunais e pelo TCU, principalmente pelo Acórdão nº 2.133/2005 –1ª Câmara.

³Manual do Servidor - Acumulação de Cargos UFSJ, Manual de Orientações Acúmulo de Cargos UTFPR, Manual de Acumulação de Cargos e Proventos IFCE.

Posteriormente, o entendimento do Parecer GQ 145 foi superado pelo Parecer nº AM-04 (vinculante), que por sua vez, aprovou a Orientação Normativa (ON) CNU/CGU/AGU nº 005/2017, de 29 de março de 2017. Ressalte-se que a referida orientação iniciou seus efeitos somente após a aprovação do Presidente da República em 09.04.2019. Segue abaixo reprodução de trecho da orientação normativa:

2. É admissível, em caráter excepcional, a acumulação de cargos ou empregos públicos que resulte em carga horária superior a 60 (sessenta) horas semanais quando devidamente comprovada e atestada pelos órgãos e entidades públicos envolvidos, através de decisão fundamentada da autoridade competente, além da inexistência de sobreposição de horários, a ausência de prejuízo à carga horária e às atividades exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos.

Diante desse novo parecer vinculante, a SGP, como órgão central do SIPEC, emitiu o Ofício Circular SEI nº 1/2019/CGCAR ASSES/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, contendo as orientações para os dirigentes dos órgãos setoriais e seccionais do SIPEC.

Cabe ressaltar também que a Instrução Normativa (IN) SGP/MP nº 2, de 12 de setembro de 2018, no seu art. 9º estabelece orientações sobre a compatibilidade de jornada para fins de acumulação de cargos. Em que pese a IN incumbir o ônus da comprovação ao servidor, demonstrando a inexistência de sobreposição de horários, a viabilidade de deslocamento entre os locais de trabalho, respeitando-se os horários de início e término de cada jornada, bem como a ausência de prejuízo à carga horária e às atribuições exercidas nos cargos acumuláveis, os normativos advindos do Parecer nº AM-04 alertam para que o ateste do órgão seja por decisão fundamentada da autoridade competente. Além disso, a cada modificação na situação funcional do servidor ou em seus locais de trabalho, deve-se proceder a nova análise para averiguar a compatibilidade de horários.

Tendo por base a legislação acima, buscou-se indicar como possivelmente irregulares as situações de acúmulos cuja informação do cargo não se enquadra nos casos previstos no Art.37, inciso XVI, da Constituição Federal. Buscou-se também identificar servidores com acúmulos legais, cuja carga horária total ultrapassa 60 horas semanais, para averiguação da compatibilidade de horários. Dessa forma, o cruzamento de dados e análises geraram os seguintes resultados:

- I. Dos 1.052.608 servidores/empregados públicos analisados, foram identificados 437 com acúmulo de cargos, empregos ou funções cujas informações cadastrais apontam para a necessidade de apuração referente à legalidade dos acúmulos. Desse total de possíveis irregularidades, 13 são empregados cujos vínculos envolvem exclusivamente empresas estatais não dependentes, que não pertencem ao SIPEC, e que serão portanto encaminhados às respectivas empresas, e não à SGP. O valor total da remuneração bruta/salário base de todos os vínculos associados aos servidores/empregados públicos com possíveis irregularidades e que pelo menos 1 (um) dos vínculos envolve órgão integrante do SIPEC equivale a R\$ 6.205.549,53;
- II. Foram identificados 929 servidores com acúmulos legais, entretanto, com carga horária total dos vínculos maior que 60 horas, o que aponta para a necessidade de verificação da compatibilidade de horários, mais especificamente no que diz respeito à inexistência de sobreposição de horários e à ausência de prejuízo à execução das atividades exercidas em cada um dos cargos ou empregos públicos.

Os resultados obtidos no cruzamento de dados foram encaminhados à SGP para a apuração das situações encontradas, no que diz respeito à confirmação dos vínculos e à verificação da legalidade dos acúmulos, quando confirmados. Em resposta, a SGP informou que os apontamentos apresentados, de fato, carecem de confirmação, inclusive de atualização, face a dinâmica da apuração de acumulação de cargos, onde a regularização dar-se-á a qualquer tempo, seja por compatibilidade de horário ou opção do servidor. A referida unidade informou, ainda, que se entende salutar trabalho em parceria com a equipe da Controladoria-Geral da União, com o fito de obter bases atualizadas, que permitam identificar e monitorar os possíveis casos de acumulação indevida de cargos/empregos, com a respectiva regularização pelos órgãos e entidades integrantes do SIPEC. A SGP não retornou informações acerca dos casos com possíveis irregularidades e dos casos com carga horária acima de 60 horas.

Isto posto, a equipe de auditoria elegeu as possíveis causas para o presente achado:

- a) Erros operacionais de cadastro de vínculos nos sistemas SIAPE e SIEST, mais especificamente referente ao cargo informado;
- b) Fragilidades nos controles dos sistemas SIAPE e SIEST associados ao cadastro de vínculo, no que diz respeito à verificação da legalidade de acúmulos;
- c) Conhecimento deficiente dos gestores de RH acerca da legislação vigente referente à acumulação de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal;
- d) Fragilidades no processo de declaração do nomeado com a informação sobre exercício de outros vínculos públicos;
- e) Falta de integração entre os sistemas SIAPE e SIEST. Alguns casos de acúmulos identificados como possivelmente irregulares, referem-se a servidores públicos com exercício concorrente em empresas estatais e que não se enquadram nas situações previstas no Art.37, inciso XVI, da Constituição Federal. Caso existisse tal integração, poderia ser facilmente implementado um controle sistêmico e automático para impedir casos de acúmulos irregulares envolvendo as empresas estatais e os demais órgãos da Administração Federal, ou mesmo para notificar os gestores a respeito;
- f) Eventual má-fé de servidores/empregados públicos que, ao serem nomeados para um determinado cargo ou função, omitem informações sobre exercício de outros vínculos públicos.

Diante de todo o exposto, conclui-se que existe risco de acúmulos ilegais de cargos, empregos ou funções no Poder Executivo Federal, com potenciais prejuízos ao erário.

4. Possíveis irregularidades nos registros de afastamento e opção de remuneração do cargo, emprego ou função do Poder Executivo Federal, quando da investidura em mandato eletivo

O objetivo da análise foi avaliar se existem controles adequados e suficientes para a prevenção de situações de irregularidade no que diz respeito aos afastamentos e opção de remuneração de servidores e/ou empregados públicos do Poder Executivo Federal que estejam investidos em mandato eletivo federal, estadual, distrital e municipal, exceto vereador. Para isso foi realizado cruzamento de dados dos vínculos de 1.488.439 servidores/empregados públicos federais cadastrados nas bases de dados dos sistemas SIAPE e SIEST com as informações dos candidatos eleitos nas eleições de 2018 e 2020. Todas

essas informações foram obtidas do ambiente de dados da CGU, sendo que as informações referentes aos servidores/empregados públicos são da competência abril/2021. Na análise também foram utilizadas as informações históricas dos afastamentos dos servidores/empregados públicos cadastrados nas bases dos sistemas SIAPE e SIEST, referentes aos períodos dos mandatos eletivos analisados. O valor total da remuneração bruta/salário base dos servidores/empregados considerados na análise é de R\$ 13.667.639.609,47.

Cabe esclarecer que a quantidade de vínculos analisados neste caso foi maior em relação ao achado anterior porque os servidores inativos também foram considerados para avaliação devido à possibilidade de estarem ativos na época do mandato eletivo.

O Art.38 da Constituição Federal dispõe sobre regras aplicáveis ao servidor público em exercício de mandato eletivo. Dentre elas, destacam-se:

- a. Tratando-se de mandato eletivo federal, estadual ou distrital o servidor público ficará afastado do cargo, emprego ou função;
- b. Quando investido no mandato de Prefeito lhe será facultado optar pela remuneração do cargo, emprego ou função;
- c. Investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

Tendo como base a legislação acima, buscou-se apontar os registros cadastrais dos vínculos ativos no período do mandato que possuem as seguintes inconsistências:

- a. Ausência de registro de afastamento no período do mandato;
- b. O período de afastamento registrado não cobre o período total do mandato;
- c. Motivo do afastamento no período do mandato é diferente de “Mandato eletivo”;
- d. Opção pela remuneração do cargo, emprego ou função sem previsão constitucional para o cargo eletivo ocupado.

Cabe esclarecer que os casos de servidores/empregados públicos investidos em mandato de vereador não foram analisados no âmbito desta questão de auditoria, pois a Constituição Federal não exige o afastamento do cargo, emprego ou função nesses casos.

Assim, realizado o cruzamento de dados e as análises, foram identificados 93 servidores/empregados públicos do Poder Executivo Federal que foram eleitos em 2018 e 2020 para mandatos, cujas informações de afastamento e remuneração apresentam uma ou mais inconsistências. Desse total de possíveis irregularidades, 28 são empregados de empresas estatais não dependentes, que não pertencem ao SIPEC e, portanto, foram encaminhados às respectivas empresas públicas e não à SGP. O valor total da remuneração bruta/salário base dos vínculos associados aos servidores/empregados públicos com possíveis irregularidades e que envolvem órgãos integrantes do SIPEC equivale a R\$ 685.065,34.

Posto isso, a existência de inconsistências alerta para o fato de que possa haver, além dos possíveis erros formais, risco de descumprimento da legislação e possíveis prejuízos ao erário. Desse modo, viu-se a necessidade de apuração das situações apontadas como possivelmente irregulares.

Os resultados obtidos através do cruzamento de dados e das análises foram encaminhados à SGP para apuração das situações encontradas. Em resposta, a SGP não forneceu informações acerca das ocorrências apontadas.

Foram consideradas as seguintes possíveis causas para o presente achado:

- a) Erros operacionais de cadastro de ocorrências de afastamento nos sistemas SIAPE e SIEST, quando da investidura, por parte dos servidores e/ou empregados públicos, em mandato eletivo federal, estadual, distrital e municipal;
- b) Fragilidades nos controles dos sistemas SIAPE e SIEST associados ao cadastro de ocorrências de afastamento;
- c) Conhecimento deficiente dos gestores de RH acerca da legislação vigente referente ao exercício de mandato eletivo por servidores e empregados públicos do Poder Executivo Federal;
- d) Falta de integração entre os sistemas SIAPE, SIEST e de eleições do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Caso existisse tal integração, poderia ser facilmente implementado um controle sistêmico e automático para impedir casos irregulares de afastamentos e opção de remuneração de servidores e/ou empregados públicos do Poder Executivo Federal, quando da investidura em mandato eletivo, ou mesmo para notificar os gestores a respeito.

Diante de todo o exposto, concluiu-se que há risco de irregularidades nos afastamentos e opção de remuneração dos servidores e empregados públicos do Poder Executivo Federal investidos em mandato eleitoral, podendo ocasionar prejuízos ao erário.

5. Possíveis irregularidades na acumulação de cargo, emprego ou função do Poder Executivo Federal com cargo, emprego ou função de outras esferas ou de outros poderes

A análise foi feita com o objetivo de avaliar a adequação e a suficiência dos controles de prevenção quanto à acumulação ilegal de cargos, empregos e funções da Administração Pública Federal com cargo, emprego ou função de outras esferas (Estadual, Distrital e Municipal), de outros poderes (Judiciário e Legislativo) ou do Ministério Público. A metodologia utilizada na análise foi o cruzamento de dados, onde foram considerados os registros de vínculos das seguintes bases de dados disponíveis no ambiente de dados da CGU:

- I. Vínculos ativos de servidores e empregados públicos registrados na competência de abril/2021 nas bases de dados dos sistemas SIAPE e SIEST;
- II. Vínculos de cargo, emprego e função registrados na base de dados de folhas de pessoal dos entes de outras esferas. Como essa base armazena dados históricos, diferentes competências foram consideradas no cruzamento;
- III. Vínculos de cargo, emprego e função registrados na base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), ano 2019.

Foram analisados os vínculos ativos de 1.052.608 servidores e empregados públicos da Administração Pública Federal, registrados nas bases de dados dos sistemas SIAPE e SIEST, cujo somatório da remuneração bruta/salário base equivale a R\$ 9.422.599.423,80 na competência abril/2021.

O acúmulo de cargos públicos é permitido somente em alguns casos específicos dispostos no art. 37, inc. XVI, da Constituição Federal. No mesmo contexto, o art. 95 e o art. 128 da Constituição Federal dispõe sobre a possibilidade de juízes e membros do Ministério Público acumularem seus cargos com uma função pública de magistério.

Considerando a legislação acima, no cruzamento de dados buscou-se apontar os casos com acúmulos de vínculos cuja informação cadastral sobre o cargo e quantidade de vínculos não se enquadram nas regras de acumulação previstas. Seguem os resultados obtidos:

- I. Foram identificados 29.742 servidores/empregados públicos com vínculos ativos registrados nas bases de dados dos sistemas SIAPE e SIEST com acúmulo de cargos, empregos ou funções nas esferas Distrital, Estadual e Municipal do Poder Executivo, cujas informações cadastrais apontam para a necessidade de apuração referente à legalidade dos acúmulos. Desse total de possíveis irregularidades, 1.767 são empregados cujos vínculos federais envolvem exclusivamente empresas estatais não dependentes, que não pertencem ao SIPEC e, portanto, foram encaminhados às respectivas empresas e não à SGP. O valor total da remuneração bruta/salário base dos vínculos ativos constantes nas bases dos sistemas SIAPE e SIEST associados aos servidores/empregados públicos com possíveis irregularidades e que pelo menos 1 (um) dos vínculos envolve órgão integrante do SIPEC equivale a R\$ 238.432.378,79;
- II. Foram identificados 2.392 servidores/empregados públicos com vínculos ativos registrados nas bases de dados dos sistemas SIAPE e SIEST com acúmulo de cargos, empregos ou funções nos poderes Legislativo, Judiciário ou no Ministério Público, cujas informações cadastrais apontam para a necessidade de apuração referente à legalidade dos acúmulos. Desse total de possíveis irregularidades, 289 são empregados cujos vínculos federais envolvem exclusivamente empresas estatais não dependentes, que não pertencem ao SIPEC e, portanto, foram encaminhados às respectivas empresas e não à SGP. O valor total da remuneração bruta/salário base dos vínculos ativos constantes nas bases dos sistemas SIAPE e SIEST associados aos servidores/empregados públicos com possíveis irregularidades e que pelo menos 1 (um) dos vínculos envolve órgão integrante do SIPEC equivale a R\$ 19.607.629,27.

Dos servidores/empregados públicos citados acima, com pelo menos 1 (um) dos vínculos envolvendo órgão integrante do SIPEC, 240 estão em ambos os resultados por apresentarem vínculos nos dois casos. O valor total da remuneração bruta/salário base dos vínculos ativos constantes nas bases dos sistemas SIAPE e SIEST associados a esses servidores/empregados públicos equivale a R\$ 2.076.676,16.

Diante dos resultados, percebe-se os potenciais riscos de que acúmulos ilegais estejam ocasionando danos ao erário, indicando a necessidade de apuração dos casos encontrados no cruzamento. Assim, os resultados obtidos foram encaminhados à SGP para apuração das situações encontradas, no que diz respeito à confirmação dos vínculos e à verificação da legalidade dos acúmulos, quando confirmados. Em resposta, a SGP informou que os apontamentos apresentados, de fato, carecem de confirmação, inclusive de atualização, face a dinâmica da apuração de acumulação de cargos, onde a regularização dar-se-á a qualquer tempo, seja por compatibilidade de horário ou opção do servidor. A referida unidade informou, ainda, que se entende salutar trabalho em parceria com a equipe da Controladoria-Geral da União, com o fito de obter bases atualizadas, que permitam identificar e monitorar os possíveis casos de acumulação indevida de cargos/empregos, com

a respectiva regularização pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal - SIPEC. Até o fechamento desse relatório a SGP não havia retornado as informações relativas à apuração das inconsistências cadastrais apontadas.

Pode-se indicar possíveis causas para o presente achado de auditoria:

- a) Fragilidades no processo de declaração do nomeado com a informação sobre exercício de outros vínculos públicos;
- b) Conhecimento deficiente dos gestores de RH acerca da legislação vigente referente à acumulação de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal;
- c) Inexistência de um sistema único de gestão de pessoas para a Administração Pública;
- d) Eventual má-fé de servidores/empregados públicos que, ao serem nomeados para um determinado cargo ou função, omitem informações sobre exercício de outros vínculos públicos.

Com relação à necessidade de um sistema único de gestão de pessoas para a Administração Pública, cabe destacar que a Emenda Constitucional nº 103, de 12 de Novembro de 2019, dispõe sobre o referido tema no seu art. 12, conforme transcrito abaixo:

Art. 12. A União instituirá sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência de que tratam os arts. 40, 201 e 202 da Constituição Federal, aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o art. 203 da Constituição Federal e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições estabelecidas nos incisos XI e XVI do art. 37 da Constituição Federal.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e os órgãos e entidades gestoras dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o caput disponibilizarão as informações necessárias para a estruturação do sistema integrado de dados e terão acesso ao compartilhamento das referidas informações, na forma da legislação.

§ 2º É vedada a transmissão das informações de que trata este artigo a qualquer pessoa física ou jurídica para a prática de atividade não relacionada à fiscalização dos regimes, dos sistemas e dos programas a que se refere o caput.

Embora a referida emenda não tenha indicado o órgão responsável por esse sistema integrado, entende-se que a SGP, como órgão central do SIPEC, seja um dos atores principais nesse processo para fazer gestões junto aos entes federativos e demais atores mencionados no referido artigo, com o objetivo de viabilizar o acesso às informações necessárias ao aperfeiçoamento dos controles empenhados no cumprimento das disposições estabelecidas no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.

Diante de todo o exposto, conclui-se que há risco de existência de acumulações ilegais de cargos, empregos e funções da Administração Pública Federal com vínculos provenientes de outras esferas, poderes e do Ministério Público, contrariando a legislação vigente e ocasionando prejuízos ao erário.

RECOMENDAÇÕES

Recomenda-se à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP/SEDGG/ME):

1 – Elaborar um manual compilando todas as normas e orientações que embasem os casos de exceção ao acúmulo de cargos, empregos e funções na APF para subsidiar os gestores de RH sobre a temática.

Achado nº 2

2 – Elaborar um plano de capacitação periódica aos órgãos integrantes do SIPEC abordando temas relacionados ao cadastro de vínculos no sistema SIAPE e à legislação vigente referente à acumulação de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal;

Achados nº 3 e nº 5

3 – Fazer gestões junto aos entes federativos e demais atores do sistema integrado de que trata o art.12 da Emenda Constitucional nº 103 com o objetivo de viabilizar o acesso às informações necessárias ao aperfeiçoamento dos controles empenhados no cumprimento das disposições estabelecidas no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal;

Achado nº 5

4 – Implementar melhorias no processo de mitigação dos riscos de acumulação indevida de cargos, empregos e funções no contexto do próprio Poder Executivo Federal, no que diz respeito ao aperfeiçoamento dos controles existentes no sistema SIAPE e à implementação de integração do sistema SIAPE com o sistema SIEST;

Achado nº 3

5 – Implementar melhorias nos controles existentes no sistema SIAPE no que diz respeito à integração com a base de eleições do TSE, a fim de mitigar o risco de existência de cadastros irregulares de ocorrências de afastamento e opção de remuneração para servidores e empregados públicos do Poder Executivo Federal, quando investidos em mandato eleitoral;

Achado nº 4

6 - Encaminhar casos identificados como indícios de irregularidades para cada unidade componente do SIPEC envolvida para que possam realizar a apuração dos fatos e tomar as medidas corretivas cabíveis, bem como acompanhamento das providências adotadas pelas unidades para os casos confirmados.

Achados nº 3, nº 4 e nº 5

CONCLUSÃO

Este relatório de auditoria contemplou análises acerca das diretrizes normativas e controles exercidos pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP), órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), referentes ao tema de acúmulo de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal.

Conclui-se que há normativos e orientações suficientes e abrangentes disponibilizadas pela SGP para que os órgãos do SIPEC atuem de forma proativa na verificação da legalidade do acúmulo de cargos públicos. No entanto, observou-se a oportunidade para que a SGP elabore um manual compilado acerca de orientações e normas sobre o assunto a fim de subsidiar os gestores de RH sobre essa temática, contribuindo para o aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos.

Ademais, em relação às questões de auditoria cujos achados foram obtidos de cruzamentos de dados, conclui-se que há potenciais riscos de existirem servidores/empregados públicos em situação de acumulação ilegal de cargos, empregos e funções públicas, bem como possíveis irregularidades em relação ao exercício de mandato eletivo em conjunto com vínculo ativo da Administração Pública Federal.

Como não houve confirmação por parte da SGP, no período de execução desta auditoria, a respeito das suspeitas de irregularidade levantadas, não foi possível concluir a respeito dos controles preventivos sobre a acumulação de cargos, empregos e funções, ficando pendente a confirmação da quantidade de casos que de fato são irregulares e a obtenção dos valores dos impactos ao erário.

Considera-se que a causa principal dos fatos observados é a ausência de integração entre os sistemas SIAPE e SIEST, bem como com os sistemas de informações sobre mandatos eleitorais. No mesmo sentido, a ausência de um sistema único de gestão de pessoas para a Administração Pública aumenta o risco de existência de ilegalidades em acumulação de cargos, empregos e funções públicas entre diferentes esferas e poderes.

As boas práticas indicam que a intensificação do uso de tecnologia da informação é fundamental para que ocorra o fortalecimento de controles de gestão, especialmente em situações em que as informações estão dispersas, como é o caso da temática explorada no presente trabalho.

Como benefícios advindos da implementação das recomendações propostas, destacam-se a economia ao erário ocasionada pela resolução dos casos confirmados de acumulação indevida de cargos, empregos e funções no Poder Executivo Federal, bem como melhoria dos controles existentes de forma a mitigar os riscos de ocorrência de novos casos de acúmulos irregulares.

ANEXOS

I. Manifestação da Unidade Auditada e Análise da Equipe de Auditoria

Manifestação da unidade auditada

A Unidade Auditada informou, em manifestação ao relatório preliminar, o transcrito a seguir:

“7. Preliminarmente, em relação às Considerações Iniciais do Relatório, destacam-se os excertos abaixo:

Dessa forma, para efeito de aplicação da regra de acumulação de cargos, empregos e funções públicas, são considerados servidores públicos:

- a. servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações (art. 40 da CF/88 com a redação dada pela EC nº 47/2005);*
- b. membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina - militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 42 da CF/88 com a redação dada pela EC nº 3/93, EC nº 18/98, e EC nº 41/03);*
- c. empregados públicos regidos pela CLT e os contratos temporários (Lei nº 8.745/93);*
- d. empregados e dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público.*

A regra de acumulação aplica-se, ainda:

- a) aos ocupantes de cargos comissionados, sem vínculo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações;*
- b) aos membros das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica conforme art. 142 da CF/88, com a redação dada pela EC nº 18/98, EC nº 20/98, EC nº 41/03 e EC nº 77/2014;*
- c) aos Juízes conforme Parágrafo Único, inc. I, do art. 95, da CF/88 e aos Membros do Ministério Público conforme alínea “d”, inc. II, § 5º, art. 128, da CF/88;*
- d) agentes políticos; e*
- e) aposentadorias e pensões.*

8. Nesses pontos, cabe tecer alguns esclarecimentos relacionados a posicionamentos reiterados desta Secretaria, a fim de evitar possíveis inconsistências na redação do Relatório de Auditoria em análise.

9. Sobre as afirmações de que, “para efeito de aplicação da regra de acumulação de cargos, empregos e funções públicas, são considerados servidores públicos” os agentes acima arrolados, assim como ao afirmar que “a regra de acumulação aplica-se, ainda” aos demais, listados em sequência, corre-se o risco de reforçar uma confusão habitual entre a regra de

proibição de acumulação de cargos e empregos públicos, prevista no art. 37, XVI, da Constituição Federal de 1988, e demais casos que com ela não guardam relação direta.

10. Assim, sugere-se a alteração da redação no Relatório, a fim de que não se confira a impressão equivocada de haver uma regra única, aplicável a todos os casos listados, tendo em vista a multiplicidade de hipóteses, muitas das quais não se incluem na proibição contida no art. 37, XVI da CF/88, entre elas algumas que sequer estão previstas na Constituição.

11. Isto posto, quanto às Recomendações à SGP, seguem os seguintes esclarecimentos:

1 - Elaborar um manual compilando todas as normas e orientações que embasem os casos de exceção ao acúmulo de cargos, empregos e funções na APF para subsidiar os gestores de RH sobre a temática. Achado nº 2.

Quanto ao tema, muito embora não exista manual direcionado aos órgãos e entidades integrantes do SIPEC sobre os casos de exceção ao acúmulo de cargos e empregos públicos, reafirmam-se os termos do achado nº 1, que concluiu pela suficiência nas diretrizes normativas emitidas por esta Secretaria, as quais estão aptas a mitigar com segurança o risco de ocorrência de casos ilegais de acumulação de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal.

Ademais, informa-se que estão em andamento, no âmbito desta Secretaria, os procedimentos necessários à consolidação das questões relativas à matéria, os quais ensejarão a edição de novo ato orientador, nos termos do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.

A propósito, na pesquisa que está sendo desenvolvida para o referido trabalho de compilação, foram já localizados mais de mil atos, o que demandará grande trabalho especializado para a compilação pretendida. É certo que o produto desse esforço de consolidação será de grande auxílio aos propósitos pretendidos na recomendação, facilitando a difusão das informações.

Entende-se, portanto, que a medida em comento, acrescida aos elementos verificados no achado nº 1, consistirão em ações suficientes para atender adequadamente à necessidade de orientação aos órgãos e entidades do SIPEC, motivo pelo qual se considera não ser oportuna, neste momento, a elaboração de manual.

Entretanto, caso se verifique a insuficiência dessas boas práticas, e após a análise dos dados referentes ao montante de irregularidades efetivamente encontradas, e sua relação com a atuação das unidades de gestão de pessoas dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, pode-se reavaliar a conveniência de adoção da medida ora recomendada.

2 - Elaborar um plano de capacitação periódica aos órgãos integrantes do SIPEC abordando temas relacionados ao cadastro de vínculos no sistema SIAPE e à legislação vigente referente à acumulação de cargos, empregos e funções na Administração Pública Federal. Achados nº 3 e nº 5.

Sobre o tema, em que pese a elaboração de planos de capacitação nas temáticas de gestão de pessoas não se incluir entre as atividades desta Secretaria, informase que há uma série de ações desta unidade que podem atender à necessidade de adequada qualificação dos profissionais que atuam na área.

Entre essas, destacam-se as atividades desenvolvidas pelo núcleo que conduz os programas de integração e relacionamento entre os membros da Rede SIPEC, chamado Conectagente, que tem o intuito de facilitar e aproximar os órgãos e entidades do SIPEC, entendendo as necessidades e alcançando os órgãos para garantir que os propósitos, diretrizes, normas e planos estratégicos da SGP alcancem a ponta.

Em relação especificamente à utilização do sistema SIAPE, seria possível a realização de Plantões de Dúvidas junto às Unidades de Gestão de Pessoas, via plataforma de videoconferência, com gravação e disponibilização do conteúdo, assim como a divulgação de Perguntas Frequentes no Portal do Servidor para consulta por parte das Unidades de Gestão de Pessoas.

Em relação a ações de desenvolvimento que tratem da legislação referente ao tema, dado o papel de órgão central do SIPEC, entende-se que caberia à SGP realizar a articulação junto às escolas de Governo, com vistas a desenvolver e ofertar ações de desenvolvimento, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP, instituída pelo Decreto 9.991, de 28 de agosto de 2019.

Entretanto, entendemos que o caminho mais efetivo para se alcançar o objetivo pretendido seja a realização de ações complementares de capacitação junto às Unidades de Gestão de Pessoas como, por exemplo, a realização de Plantão de Dúvidas, via plataforma de videoconferência, com gravação e disponibilização da mesma, assim como a disponibilização de Perguntas Frequentes no Portal do Servidor.

3 - Fazer gestões junto aos entes federativos e demais atores do sistema integrado de que trata o art.12 da Emenda Constitucional nº 103 com o objetivo de viabilizar o acesso às informações necessárias ao aperfeiçoamento dos controles empenhados no cumprimento das disposições estabelecidas no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal. Achado nº 5.

O art.12 da EC nº 103, de 2019, estabelece que "a União instituirá sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência de que tratam os arts. 40, 201 e 202 da Constituição Federal, aos benefícios dos programas de assistência social de que trata o art. 203 da Constituição Federal e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições estabelecidas nos incisos XI e XVI do art. 37 da Constituição Federal".

Com relação ao tema, cumpre registrar que, em seu art. 9º, a Lei nº 9.717, de 1998, atribui à União competência para atuar, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, em matéria de regime próprio de previdência social. Conforme fixado no art. 73 do

Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, que aprova o Regimento Interno do Ministério da Economia, essas atribuições são desenvolvidas pela Secretaria de Previdência. Dessa forma, entende-se que a Recomendação extrapola as competências da SGP, razão pela qual sugerimos que seja encaminhada à Secretaria de Previdência.

4 - Elaborar um plano de melhoria do processo de mitigação dos riscos de acumulação indevida de cargos, empregos e funções no Poder Executivo Federal, no que diz respeito aos controles existentes no sistema SIAPE e à integração com outros sistemas de pessoal do Governo Federal. Achado nº 3.

Destaca-se que a SGP não dispõe de competência e conhecimento sobre as regras de acúmulo indevido de cargos, empregos e funções que envolvem outros entes, tampouco autonomia para responder unilateralmente pela integração do SIAPE com outros sistemas de pessoal do Governo Federal.

Dessa forma, faz-se necessário que a CGU, em caráter complementar, oficie os responsáveis pelos demais sistemas de gestão de pessoal do Governo Federal, para fins de comunicação e registro da necessidade de implementação das melhorias propostas.

5 - Elaborar um plano de melhoria do processo de mitigação do risco de existência de cadastros irregulares de ocorrências de afastamento e opção de remuneração para servidores e empregados públicos do Poder Executivo Federal, quando investidos em mandato eleitoral. Tal plano deve contemplar, dentre outros, ações de melhorias nos controles existentes no sistema SIAPE e ações de integração com outros sistemas de pessoal do Governo Federal e de eleições do TSE. Achado nº 4.

Destaca-se que a SGP não dispõe de autonomia para responder unilateralmente pela integração do SIAPE com outros sistemas de pessoal do Governo Federal e de eleições do TSE.

Dessa forma, faz-se necessário que a CGU, em caráter complementar, oficie os responsáveis pelos demais sistemas de gestão de pessoal do Governo Federal e de eleições do TSE, para fins de comunicação e registro da necessidade de implementação das melhorias propostas.

Oportuno informar que, em observância ao cronograma estabelecido no Projeto de Revisão dos Atos Normativos, em atendimento ao Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a Decreto, editados por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, esta Secretaria regulamentou a licença para atividade política, de que trata o art. 86 da Lei 8.112, de 1990, com a edição da Instrução Normativa SGP/SEDGG/ME nº 34, de 24/3/2021, publicada no DOU de 25/3/2021.

6 - Apurar os casos identificados como indícios de irregularidades, de modo que sejam realizadas validações adicionais sobre as análises efetuadas e, em seguida, o encaminhamento das informações relevantes para cada unidade componente do SIPEC que possuir relação com as ocorrências confirmadas, para que possam realizar suas

próprias verificações e, se for o caso, tomar as medidas corretivas cabíveis. Achados nº 3, nº 4 e nº 5.

Entendemos que esta SGP não dispõe de competência para apuração dos casos identificados como indícios de irregularidades. Por tal motivo, sugerimos que a Recomendação disponha sobre o encaminhamento, pela SGP, dos apontamentos da CGU aos órgãos aos quais estiverem vinculados os servidores e pensionistas, para adoção das devidas providências, incluindo a apuração dos casos identificados como indícios de irregularidades.”

Análise da equipe de auditoria

A Unidade Auditada, em sua manifestação ao relatório preliminar enviado por esta Controladoria, primeiramente tece alguns comentários sobre a necessidade de ajustes em trecho do relatório que trata sobre a legislação vigente referente ao tema de acúmulos de cargos, empregos e funções públicas, a fim de que não se confira a impressão equivocada de haver uma regra única, aplicável a todos os casos listados no referido trecho. Diante do exposto, cabe esclarecer que esta Controladoria considerou como critério legal neste trabalho de auditoria a regra de acumulação disposta na Constituição Federal. Portanto, os esclarecimentos existentes no item “Considerações Iniciais” tem como objetivo tecer informações sobre a referida regra e sua abrangência. De qualquer forma, os trechos citados pela Unidade Auditada foram alterados a fim de deixar mais claro que essas informações são referentes à principal regra de acumulação, disposta na Constituição Federal.

Com relação às recomendações propostas por esta Controladoria, a referida Unidade forneceu alguns esclarecimentos. Seguem abaixo as análises da equipe de auditoria sobre tais manifestações:

Recomendação 1: Não obstante o trabalho que está sendo executado pela SGP, de compilação dos atos referentes ao tema de acúmulo de cargos, ser de grande importância para orientação aos órgãos integrantes do SIPEC sobre o assunto, esta Controladoria entende que a existência de um manual contendo um compilado das normas e orientações sobre o tema, com uma linguagem mais didática e clara, comparado às normas formais, também é importante e necessário para a Administração Pública Federal, facilitando as pesquisas e entendimentos sobre o referido tema. Cabe destacar que o trabalho que está sendo executado atualmente pela referida Unidade auxiliará na elaboração do manual aqui proposto. Dessa forma, mantém-se a recomendação, com um prazo inicial de 180 dias. Esse prazo poderá ser reavaliado conforme o andamento do projeto da SGP em curso referente à elaboração do ato orientador sobre a temática de acúmulo de cargos.

Recomendação 2: A Unidade Auditada concorda com a recomendação e fornece sugestões de meios que podem ser utilizados para elaboração do plano de capacitação proposto por esta Controladoria.

Recomendação 3: Esta Controladoria está ciente de que ainda se encontra em discussão sobre qual será o órgão responsável pelo sistema integrado de que trata o art. 12 da EC nº 103/2019, uma vez que a referida emenda não fez essa indicação. Entretanto, entende-se que a SGP, como órgão central do SIPEC, seja um dos atores principais nesse processo para

fazer gestões junto aos entes federativos e demais atores mencionados no referido artigo, com o objetivo de viabilizar o acesso às informações necessárias ao aperfeiçoamento dos controles empenhados no cumprimento das disposições estabelecidas no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal. É importante esclarecer que “fazer gestões” tem o sentido de comunicação, ou seja, o objetivo dessa recomendação é que a Unidade Auditada se comunique com os demais atores do referido sistema integrado para iniciar tratativas para obtenção de dados necessários ao aperfeiçoamento dos controles para cumprimento da regra de acumulação disposta na Constituição Federal. Diante do exposto, mantém-se a recomendação.

Recomendação 4: Primeiramente, é importante esclarecer que todas as possíveis irregularidades identificadas nos cruzamentos realizados neste trabalho de auditoria envolvem pelo menos 1 (um) vínculo no Poder Executivo Federal, em órgão integrante do SIPEC. Dessa forma, entende-se que as regras de acumulação a serem observadas para verificação da legalidade são de competência e conhecimento da SGP. Com relação à integração do SIAPE com outros sistemas do Governo Federal, cabe esclarecer que o objetivo dessa recomendação é mitigar os problemas encontrados no achado nº 3, que trata sobre os acúmulos possivelmente irregulares no contexto do próprio Poder Executivo Federal, ou seja, encontrados no cruzamento SIAPE x SIAPE ou SIAPE x SIEST. A fim de esclarecer sobre os problemas a serem mitigados e a integração sistêmica necessária, o texto dessa recomendação foi alterado. Ademais, esta Controladoria se coloca à disposição para apoiar a referida Unidade Auditada nas comunicações necessárias para implementação da integração sistêmica proposta.

Recomendação 5: Esta Controladoria entende que a integração sistêmica proposta com a base de eleições do TSE não exige comunicações ou acordos da SGP com o referido órgão, por se tratar de base pública, disponível em sítio eletrônico do TSE. Ademais, o texto dessa recomendação também foi alterado, a fim de esclarecer sobre os problemas a serem mitigados e a integração sistêmica necessária.

Recomendação 6: Esta Controladoria concorda com a Unidade Auditada, de modo que o texto da referida recomendação foi alterado com o objetivo de solicitar à SGP o encaminhamento das ocorrências apontadas às unidades envolvidas e o acompanhamento das providências adotadas por tais unidades para correção dos casos confirmados.

Por fim, esclarecemos que as recomendações presentes neste Relatório serão disponibilizadas e monitoradas no sistema E-AUD.