

Relatório de Auditoria - Controle de Acúmulo de Cargos

Data: 23/11/2024

1. Introdução

Este relatório apresenta os resultados da auditoria realizada no processo de Controle de Acúmulo de Cargos da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) do Instituto Federal do Amapá (IFAP).

2. Objetivo e Escopo

O objetivo desta auditoria foi avaliar a eficácia e eficiência do processo de Controle de Acúmulo de Cargos, bem como sua conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis.

3. Metodologia

A auditoria foi conduzida através de análise documental, entrevistas com servidores-chave e revisão dos sistemas e processos utilizados. Com base nos dados consultados através do sistema e-Pessoal na opção “consulta de vínculos”, ferramenta disponibilizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para subsidiar os gestores de pessoal na tomada de decisões no âmbito do poder-dever da autotutela administrativa, foi realizada consulta de vínculos funcionais que apontou possíveis indícios de irregularidades. O sistema integra diferentes bases de dados, incluindo RAIS, SIAPE e informações de Estados e Municípios, permitindo uma visão abrangente dos vínculos funcionais dos servidores públicos. É importante ressaltar que, conforme orientação do próprio TCU, os vínculos apontados na consulta não garantem, por si só,

a ocorrência de irregularidades, sendo necessária a realização de apurações adicionais, considerando possível desatualização ou incompletude das bases de dados. No mais também foi utilizado o sistema E-CGU (antigo E-AUD), para identificação dos indícios; importante destacar que tanto o sistema do TCU quanto da CGU já realizam o cruzamento de dados periodicamente para fins de verificação de acúmulo de cargos.

4. CRITÉRIOS LEGAIS APLICÁVEIS

A acumulação de cargos públicos é tratada primariamente no art. 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece como regra geral a proibição de acumular cargos, admitindo exceções específicas, desde que haja compatibilidade de horários:

- 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.

A Lei 8.112/90 regulamenta a matéria em seus artigos 118 a 120, reforçando as disposições constitucionais e estabelecendo que:

- A acumulação, ainda que lícita, fica condicionada à comprovação da compatibilidade de horários
- O servidor não pode exercer atividades incompatíveis com o cargo ou horário de trabalho
- Deve-se declarar os vínculos no ato da posse

Para os casos de dedicação exclusiva, a Lei 12.772/2012 estabelece vedações específicas, permitindo apenas as exceções expressamente previstas em seu artigo 21.

Quando detectada acumulação ilegal, aplica-se o procedimento previsto no art. 133 da Lei 8.112/90, que determina:

- Notificação para opção em 10 dias
- Instauração de processo administrativo disciplinar em caso de omissão
- Possibilidade de demissão em caso de má-fé comprovada

5. Dos procedimentos adotados

No desenvolvimento dos trabalhos de auditoria sobre acumulação irregular de cargos no caso de Dedicação Exclusiva, foram aplicados os seguintes procedimentos metodológicos, estruturados em etapas sequenciais e complementares:

1. **Análise Preliminar:** Foi realizado levantamento inicial da situação funcional dos servidores através de consultas ao SIAPE, sistemas corporativos e documentação funcional, para confirmar o enquadramento no regime DE no período analisado.
2. **Verificação de Vínculos:** Procedeu-se ao cruzamento de dados com sistemas governamentais (RAIS, CAGED, CNPJ) e consultas às bases de juntas comerciais para identificar:
 - Vínculos empregatícios públicos ou privados
 - Participação societária em empresas
 - Exercício de atos de gestão empresarial
3. **Análise de Conformidade:** Foram examinados documentos comprobatórios para verificar:
 - Enquadramento nas exceções legais previstas
 - Existência de autorizações institucionais
 - Natureza das atividades exercidas
 - Compatibilidade com o regime DE
4. **Apuração Financeira:** Nos casos de confirmação da irregularidade, foram calculados:
 - Diferenças remuneratórias entre regimes
 - Período de acumulação irregular
 - Valores a serem ressarcidos
 - Atualização monetária
5. **Oportunização do Contraditório:** A equipe de auditoria promoveu a notificação dos servidores para:
 - Apresentação de justificativas
 - Encaminhamento de documentação
 - Manifestação sobre regularização
 - Opção quanto ao regime de trabalho
6. **Análise das Justificativas:** As manifestações foram avaliadas considerando:

- Documentação comprobatória apresentada
- Argumentação legal
- Existência de má-fé
- Propostas de regularização

Na análise de casos de acumulação de cargos públicos, excluída a dedicação exclusiva, a equipe de auditoria adotou procedimentos baseados no formalismo moderado, priorizando ritos e formas simples que garantam adequada segurança e respeito aos direitos dos interessados.

Como critério orientador, foram observados os seguintes aspectos:

- Verificação preliminar da manutenção do vínculo funcional
- Manifestação prévia do interessado antes da formalização processual
- Diligências junto a outros órgãos para confirmação das situações identificadas
- Adoção do procedimento sumário previsto no art. 133 da Lei 8.112/1990, quando cabível

Na análise dos casos concretos, foram consideradas as seguintes diretrizes:

- a) O limite constitucional de acumulação de até dois cargos públicos
- b) A vedação de percepção simultânea de proventos com remuneração de cargo público (art. 37, §10, CF)
- c) A irrelevância de afastamento sem remuneração para descaracterizar acumulação ilegal
- d) A inexistência de decadência para correção de situações inconstitucionais
- e) A necessidade de habilitação específica ou nível superior para caracterização de cargo técnico/científico
- f) O alcance do termo "cargo" abrangendo também emprego público, função pública e aposentadoria em regime próprio

No mais, durante a auditoria, identificou-se a necessidade de fortalecer os mecanismos preventivos relacionados a conflitos de interesse e acúmulo de cargos. Nesse contexto, foi implementado o Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflitos de Interesses (SeCI), desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU), que até então encontrava-se sem servidor responsável por sua operacionalização no âmbito do IFAP.

O SeCI representa uma importante ferramenta de gestão e prevenção, permitindo que servidores e empregados públicos federais realizem consultas e solicitem autorização para exercer atividades privadas, de forma ágil e segura. O sistema pode ser acessado através do endereço eletrônico www.seci.cgu.gov.br, possibilitando aos servidores:

1. Realizar consultas prévias sobre possíveis situações que possam gerar conflito de interesses, incluindo questões relacionadas ao acúmulo de cargos
2. Solicitar autorização para o exercício de atividade privada
3. Obter orientações sobre compatibilidade entre atividades públicas e privadas
4. Acompanhar solicitações em andamento
5. Interpor recursos contra decisões emitidas

O fluxo de análise das consultas e pedidos de autorização segue um processo estruturado, onde:

- A unidade de Recursos Humanos do órgão tem 15 dias para análise preliminar
- Em casos mais complexos, a CGU é acionada para análise final, com prazo de 15 dias, prorrogáveis por igual período
- O servidor pode interpor recurso em até 10 dias após a decisão

A implementação do SeCI no IFAP fortalece significativamente os controles internos relacionados ao acúmulo de cargos, uma vez que:

- Permite aos servidores consultar preventivamente sobre situações que possam configurar conflito de interesses
- Fornece respostas fundamentadas sobre a legalidade de acumulações pretendidas
- Mantém registro histórico das consultas e decisões
- Padroniza o processo de análise e autorização
- Oferece maior segurança jurídica aos servidores e à administração

Durante a auditoria, foi também implementado no SUAP (Sistema Unificado de Administração Pública) o questionário eletrônico de declaração de acumulação de cargos, ferramenta que permite aos servidores prestarem informações periódicas sobre sua situação funcional. Este questionário, que deve ser respondido por todos os servidores efetivos e temporários, possibilita a identificação preventiva de possíveis situações de acumulação irregular, contribuindo para a manutenção atualizada dos dados funcionais e o fortalecimento dos controles internos da instituição.

O SeCI e o questionário de acumulação de cargos no SUAP atuam de forma complementar, constituindo um robusto sistema de controle preventivo. Enquanto o SUAP permite o monitoramento periódico através das declarações anuais dos servidores, o SeCI oferece uma plataforma para consultas prévias e pedidos de autorização em casos específicos, proporcionando maior segurança jurídica nas decisões sobre acumulação de cargos e possíveis conflitos de interesse. É importante ressaltar que, paralelamente a esses controles internos, a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) realizam monitoramento contínuo através do cruzamento de dados entre diferentes bases governamentais, permitindo a identificação tempestiva de situações que possam configurar acumulação irregular de cargos públicos.

Como resultado desses procedimentos, espera-se uma redução significativa nos casos de acumulação irregular de cargos, maior transparência nos processos de análise e decisão, e um ambiente institucional mais seguro e consciente quanto às questões relacionadas a conflitos de interesse no serviço público.

6. Descrição dos Indícios de Violação do Regime de Dedicação Exclusiva constatado nos sistemas E-pessoal e E-CGU.

No curso da auditoria realizada, foram identificados indícios de violação do regime de dedicação exclusiva por parte de alguns servidores do Instituto Federal do Amapá (IFAP). A análise conduzida indica acúmulos de cargos e jornadas que ultrapassam o limite permitido para servidores em regime de dedicação exclusiva.

1. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]: O servidor foi identificado como sócio-administrador da empresa Mourao & Mourao LTDA, enquanto ocupava o cargo de Professor de Ensino Básico Técnico e Tecnológico no IFAP. Apesar de a empresa ter sido declarada inativa nos anos de 2018, 2020 e 2021, a situação gera preocupação quanto ao cumprimento do regime de dedicação exclusiva. No entanto, foi verificado que o servidor não recebeu remuneração como sócio-administrador após sua posse no IFAP. Diante disso, não foram encontradas evidências concretas de violação do regime de dedicação exclusiva, sendo recomendada a conclusão do processo administrativo, salvo o surgimento de novas evidências.
2. [REDACTED]: Foi identificado que a servidora, ocupante do cargo de Professora de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, acumulou irregularmente funções junto à Secretaria de Estado da Administração do Amapá (Governo do Estado do Amapá - SEED), onde exercia o cargo de Pedagoga-MP3, enquanto estava sob o regime de dedicação exclusiva no IFAP. Essa situação foi detectada entre 28 de junho de 2023 a 29 de outubro de 2023, período durante o qual a servidora recebeu indevidamente valores adicionais a título de dedicação exclusiva. Reconhecendo a irregularidade, a servidora assinou um Termo de Devolução Voluntária de Valores, comprometendo-se a ressarcir o montante indevidamente recebido. O valor total a ser devolvido foi calculado em R\$ 10.568,93 (dez mil, quinhentos e sessenta e oito reais e noventa e três centavos), correspondendo à diferença entre os valores de vencimento básico e retribuição por titulação que foram pagos a maior devido ao acúmulo de cargos. A servidora optou por realizar a devolução de forma parcelada, conforme permitido pelo artigo 46 da Lei nº 8.112/1990. O processo de devolução foi formalmente encaminhado à Pró-Reitoria de Pessoal (PROGEP) do IFAP através do Ofício nº 4/2024, emitido pela Auditoria Interna (AUDIN) em 28 de junho de 2024. A Pró-Reitoria de Pessoal foi encarregada de adotar as providências necessárias para efetuar os descontos dos valores devidos diretamente na

folha de pagamento da servidora. O processo encontra-se em trâmite e está sendo monitorado pela Coordenação de Pagamento de Pessoal (COPAP-PROGEP) para garantir o cumprimento integral do termo de devolução.

3. [REDACTED]: O servidor, também sob o regime de dedicação exclusiva como Professor de Ensino Básico Técnico e Tecnológico no IFAP, foi identificado como ocupante do cargo de Operador de Equipamentos de Perfuração e Bombeio na Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB), com uma jornada adicional de 55 horas semanais. Esta situação constitui uma grave incompatibilidade com as exigências do regime de dedicação exclusiva, indicando a necessidade de medidas corretivas imediatas. Durante a análise do processo administrativo relacionado ao ex-servidor, professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico no IFAP, foi identificado o recebimento indevido de valores referentes a vencimento básico, retribuição por titulação e auxílio-alimentação. Esse pagamento indevido ocorreu entre os meses de agosto de 2020 e dezembro de 2020, período durante o qual o ex-servidor acumulou faltas injustificadas. A situação foi inicialmente detectada quando se verificou que o professor não compareceu ao trabalho em diversas datas, conforme registrado no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). Mesmo assim, os valores correspondentes a todo o período foram pagos integralmente, sem os descontos devidos pelas ausências injustificadas. Após a constatação, o processo de reposição ao erário foi instaurado e o servidor foi notificado para devolver o montante indevido. O valor total a ser ressarcido ao erário é de R\$ 25.824,93 (vinte e cinco mil oitocentos e vinte e quatro reais e noventa e três centavos). Atualmente, o processo encontra-se em trâmite e a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP) está acompanhando o procedimento para garantir a regularização dos valores devidos. A dívida será cobrada de acordo com os procedimentos legais estabelecidos, e, caso não seja quitada dentro do prazo estipulado, poderá ser inscrita em dívida ativa. Conforme a Nota Técnica 1/2024 - SENLEG-PROGEP/PROGEP/GAB/RE/IFAP, os servidores ativos, inativos, demitidos ou exonerados que possuírem débitos com o Instituto Federal do Amapá (IFAP) poderão solicitar o parcelamento da dívida mediante requerimento simples. O normativo estabelece que o parcelamento pode ser concedido para dívidas de até R\$ 500.000,00, em até 60 parcelas mensais e consecutivas, desde que nenhuma parcela seja inferior a 10% da remuneração do servidor. O pagamento das parcelas poderá ser realizado via desconto em folha de pagamento para servidores com vínculo ativo com o IFAP, ou por Guia de Recolhimento da União (GRU) para aqueles sem vínculo com a instituição. No entanto, o parcelamento não será aplicável quando o débito estiver sendo discutido judicialmente ou inscrito em dívida ativa.
4. [REDACTED]: Durante a auditoria foi identificado que a servidora mantém três vínculos públicos ativos, dois junto à Secretaria de Estado da Educação (SEED) e um no IFAP, como Professora de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, com carga horária de 40 horas semanais. Ou seja, a servidora ocupa dois cargos de Professor Classe C3 na

SEED, com jornadas de 20 e 40 horas semanais, respectivamente. A servidora formalizou requerimento de aposentadoria para um dos vínculos estaduais e solicitou exoneração do outro, estando atualmente no aguardo da conclusão dos trâmites administrativos para a publicação dos atos de aposentadoria e exoneração.

Esses casos evidenciam a importância do controle rigoroso sobre o cumprimento das normas de dedicação exclusiva, que visam garantir que os servidores públicos se dediquem integralmente às suas funções, sem acúmulo de cargos que comprometam essa dedicação.

Importante destacar que os incidentes que não foram confirmados não estão descritos no presente relatório, optou-se por manusear dentro do próprio sistema dos órgãos de controle.

7. Achados e Recomendações

O principal sistema utilizado para o controle de acúmulo de cargos é o e-Pessoal do Tribunal de Contas da União (TCU), complementado pelo sistema e-CGU. A PROGEP recebe notificações de possíveis acúmulos através desses sistemas e realiza a análise preliminar dos casos. Quando identificado um possível acúmulo, a PROGEP notifica o servidor envolvido para apresentar esclarecimentos ou regularizar sua situação.

Foram identificadas dificuldades no processo de notificação e acompanhamento, com alguns servidores resistentes a fornecer informações ou regularizar sua situação. A equipe da PROGEP relatou a necessidade de melhorar a comunicação interna com os servidores sobre o processo de verificação de acúmulo de cargos, neste sentido o uso do questionário estruturado de declaração de acumulação de cargos através do SUAP (Sistema Unificado de Administração Pública), que permite um monitoramento dos casos de acumulação no âmbito institucional.

Somado a isto, existe um procedimento para tratamento de casos de acúmulo de auxílio-alimentação, que envolve a escolha do benefício pelo servidor e o ressarcimento de valores recebidos indevidamente. Esta situação ocorre nos casos em que é permitido o acúmulo de cargos, contudo mesmo assim não é possível receber dois auxílios alimentação, conforme art. 22, §2º da Lei. 8460/1992: *“O servidor que acumule cargo ou emprego na forma da Constituição fará jus a percepção de um único auxílio-alimentação, mediante opção.”*

No mais, a equipe envolvida demonstrou interesse em utilizar mais efetivamente os recursos disponíveis nos sistemas e-Pessoal e e-CGU para melhorar o controle e acompanhamento dos casos, bem como em criar mecanismos para divulgação das regras e procedimentos relacionados ao acúmulo de cargos para a comunidade acadêmica.

7.1 Falta de Fluxograma Detalhado do Processo

Achado: Não foi apresentado um fluxograma detalhado do processo de Controle de Acúmulo de Cargos.

Recomendação: Desenvolver e implementar um fluxograma detalhado do processo, incluindo todas as etapas, responsáveis e pontos de decisão.

7.2 Ausência de Política de Gestão de Riscos Documentada

Achado: A PROGEP não possui uma política de gestão de riscos documentada especificamente para o processo de Controle de Acúmulo de Cargos.

Recomendação: Elaborar e implementar uma política de gestão de riscos documentada, identificando e mitigando os principais riscos associados ao processo.

7.3 Insuficiência de Pessoal

Achado: Apenas 3 servidores são responsáveis pelo processo de Controle de Acúmulo de Cargos no setor de cadastro de pessoal.

Recomendação: Realizar uma análise de carga de trabalho e, se necessário, alocar mais recursos humanos para o processo ou otimizar os procedimentos existentes.

7.4 Falta de Transparência no Processo

Achado: Foi relatada uma reação confrontativa dos servidores envolvidos em casos de acúmulo de cargos, possivelmente devido à falta de transparência no processo.

Recomendação: Desenvolver um fluxograma e um guia explicativo do processo de Controle de Acúmulo de Cargos, tornando-o mais transparente e compreensível para todos os servidores.

7.5 Ausência de Monitoramento Contínuo

Achado: O controle de acúmulo de cargos é realizado principalmente por meio de declarações anuais e em resposta a denúncias, sem um processo de monitoramento contínuo.

Recomendação: Utilizar o sistema e-pessoal módulo “indícios” para monitoramento contínuo e para registro no ato da posse.

7.6 Falta de Indicadores de Desempenho

Achado: Não foram identificados indicadores de desempenho específicos para o processo de Controle de Acúmulo de Cargos.

Recomendação: Desenvolver e implementar indicadores de desempenho para monitorar a eficácia e eficiência do processo.

7.7 Ausência de um Plano de Capacitação Específico

Achado: Não foi identificado um plano de capacitação específico para os servidores envolvidos no processo de Controle de Acúmulo de Cargos.

Recomendação: Elaborar e implementar um plano de capacitação específico para os servidores envolvidos no processo, abordando aspectos legais, procedimentais e éticos.

8. Conclusão

O processo de Controle de Acúmulo de Cargos da PROGEP/IFAP apresenta oportunidades significativas de melhoria. As principais áreas que requerem atenção são a documentação e padronização do processo, a gestão de riscos, a alocação de recursos humanos, a transparência e o monitoramento contínuo. A implementação das recomendações propostas contribuirá para um processo mais eficaz, eficiente e transparente.

9. Plano de Ação

Recomenda-se que a PROGEP desenvolva um plano de ação detalhado para abordar cada uma das recomendações apresentadas neste relatório, estabelecendo prazos, responsáveis e métricas para acompanhamento.

Alessandro R S Magalhães
Auditor