

Relatório de Auditoria 0008/2020

| | |
|-----------------------|--|
| UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: | SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO |
| INTERESSADO: | Basilio Bezerra Guimarães dos Santos |
| ASSUNTO: | A presente Recomendação Técnica analisa indícios gerados pelo sistema e-Pessoal do Tribunal de Contas da União (TCU) quanto a servidores que estariam acumulando cargo de forma irregular. |

Acúmulo Irregular de Cargos, e-Pessoal

Cuiabá - MT
Abril/2020

SUMÁRIO

- 1. INTRODUÇÃO**
- 2. CONTEXTUALIZAÇÃO**
- 3. CRITÉRIOS**
 - 3.1. Proibição de acumular cargo público**
 - 3.2. Possibilidades de acúmulo de cargos públicos (exceção)**
 - 3.3. Requisitos limitadores à possibilidade de acumulação**
 - 3.4. Caracterização de Cargos técnicos ou científicos**
 - 3.5. Forma de avaliação da compatibilidade de horários**
 - 3.6. Medidas a serem adotadas em casos de acumulação irregular**
 - 3.7. Percepção de provento de aposentadoria em conjunto com remuneração de cargo**
 - 3.8. Acúmulo de cargos por militares**
- 4. ACHADOS**
 - 4.1. Acúmulo de mais de dois cargos**
 - 4.2. Cargos não passíveis de acúmulo**
- 5. ACÚMULOS REGULARES**
- 6. CASOS QUE NECESSITAM DILIGÊNCIAS**
- 7. CONCLUSÃO**

1 INTRODUÇÃO

Em cumprimento à Ordem de Serviço (OS) n. 30/2020, visando cumprir a missão institucional da Controladoria-Geral do Estado de Mato Grosso (CGE-MT) de contribuir para a melhoria dos serviços públicos prestados pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, por meio do aperfeiçoamento dos Sistemas de Controles, da conduta dos servidores e fornecedores, ampliando a transparência e fomentando o controle social, esta equipe realizou a análise dos indícios gerados pelo sistema e-Pessoal do Tribunal de Contas da União (TCU) quanto a servidores que estariam acumulando cargo de forma irregular.

São objetos da mesma Ordem de Serviço os protocolos aos quais foram juntados documentos sobre possível acúmulo irregular de cargos, muitos dos quais foram decorrentes de notificações expedidas para que os servidores manifestassem acerca dos fatos descritos no Relatório de Auditoria (RA) n. 98/2014, cuja OS n. 43/2014 tinha por objetivo a realização de auditoria planejada sobre acúmulo ilegal de cargos públicos, vínculo com empresas e teto remuneratório de servidor com mais de um vínculo. São estes: 22866/2015, 554114/2014, 482271/2016, 155892/2015, 507250/2016, 507958/2016, 507747/2016, 300260/2019, 202847/2017, 202817/2017, 202828/2017, 202776/2017, 202844/2017, 202823/2017, 551201/2017 (protocolos apenas 554862/2017 - 201503/2018), 543439/2014, 592714/2014, 15949/2015, 508269/2014, 529946/2014, 151313/2019, 512695/2014.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Os apontamentos examinados no presente trabalho são frutos do Acordo de Cooperação entre Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), Tribunal de Contas da União (TCU), Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), Instituto Rui Barbosa e Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios (TCs), que visa orientar as atividades de fiscalização na área de pessoal pelos Tribunais de Contas.

O Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, por meio desta CGE, participou fornecendo dados dos seus servidores, extraídos do Sistema Estadual de Administração de Pessoal (SEAP), que foram consolidados e confrontados, no ambiente do sistema e-Pessoal, com as informações fornecidas pelas demais instituições, mencionadas no parágrafo precedente, em atendimento às solicitações feitas por meio do Ofício n. 21/2018/TCE-MT e Ofício n. 42/2018/TCE-MT, decorrentes da Ordem de Serviço n. 011016/2018.

Tendo por referência o mês de setembro de 2018, o sistema e-Pessoal apresentou 396 (trezentos e noventa e seis) indícios de servidores que estariam acumulando cargos irregularmente.

A esse número, como dito anteriormente, foram adicionados outros protocolos, que estavam na Secretaria Ajunta de Corregedoria Geral para emissão de Parecer de Admissibilidade. Por tratarem do mesmo tema, foram analisados contexto da presente OS.

3 CRITÉRIOS

3.1 PROIBIÇÃO DE ACUMULAR CARGO PÚBLICO

Em regra, o acúmulo de cargos é proibido pelo ordenamento jurídico brasileiro, estendendo-se a empregos e funções e abrangendo também as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente pelo poder público, regra que consta na Constituição Federal (art. 37, XVI e XVII CF/1988) e também na Lei Complementar n. 04, de 1990 (arts. 145 a 147).

3.2 POSSIBILIDADES DE ACÚMULO DE CARGOS PÚBLICOS (EXCEÇÃO)

Em que pese a regra geral, a Constituição Federal traz exceções ao acúmulo remunerado de cargos públicos, desde que os horários das instituições onde o servidor trabalha sejam compatíveis. Estas seriam:

1. Acúmulo de dois cargos de professor (art. 37, XVI, "a" da CF/88);
2. Acúmulo de um cargo de professor com outro técnico ou científico (art. 37, XVI, "b" da CF/88);
3. Acúmulo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (art. 37, XVI, "c" da CF/88);
4. Acúmulo de um cargo de vereador com um cargo, emprego ou função (art. 38, III da CF/88);
5. Acúmulo de um cargo militar com outro cargo de professor, ou técnico, ou científico, ou privativo de profissionais de saúde, desde que haja prevalência do cargo militar (art. 42, § 3º da CF/88);
6. Acúmulo de um cargo de juiz com um de professor (art. 95, parágrafo único, inc. I da CF/88);
7. Acúmulo de um cargo de membro do Ministério Público com um de professor (art.

128, § 5º, inc. II, alínea d da CF/88);

8. Acúmulo de um cargo militar com um cargo ou emprego privativo de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (art. 142, § 3º, II e III da CF/88);
9. Acúmulo de dois cargos públicos por membros de Poder e inativos (servidores civis e militares) que tenham ingressado novamente no serviço público até 16/12/1998 por concurso público (art. 11 da Emenda Constitucional nº 20/98).

3.3 REQUISITOS LIMITADORES À POSSIBILIDADE DE ACUMULAÇÃO

É preciso notar, ademais, que, mesmo que os cargos acumulados estejam enquadrados nas hipóteses passíveis de acumulação, há também a limitação com relação à quantidade, sendo possível somente a acumulação de até dois cargos, em qualquer dos casos previstos na Constituição Federal, apontados no item anterior.

Em todo caso, o exercício de até dois cargos passíveis de acumulação somente é regular quando houver compatibilidade entre os horários para o desempenho das atribuições de ambos.

O art. 147 da Lei Complementar n. 04/1990 estabelece ainda que quando um servidor estiver acumulando licitamente dois cargos de carreira e for investido em um cargo em comissão deverá ficar afastado de ambos os cargos efetivos, recebendo a remuneração do cargo em comissão, sendo-lhe facultada a opção pela remuneração. No entanto, pode o servidor ser afastado tão somente de um dos cargos efetivos, caso houver compatibilidade entre o outro cargo efetivo e o cargo em comissão.

3.4 CARACTERIZAÇÃO DE CARGOS TÉCNICOS OU CIENTÍFICOS

O Decreto Estadual n. 1.282/1992, visando sanar dúvidas com relação ao tema, foi editado com o intuito de regulamentar e definir, no Estado de Mato Grosso, o conceito de cargo técnico e científico, estabelecendo normas uniformes sobre acumulação de cargos, empregos e funções públicas.

Depreende-se do aludido decreto que o que caracteriza um cargo como sendo técnico ou científico é a natureza das suas atribuições, de forma que considera assim (i) aqueles cargos para os quais seja indispensável e predominante a aplicação de conhecimentos técnicos ou científicos obtidos em nível superior de ensino; (ii) aqueles cargos que, para o seu exercício, seja exigida a habilitação em curso legalmente classificado como técnico em nível superior de ensino; (iii) aqueles cargos que, mesmo sendo de ensino médio, requeiram conhecimentos técnicos para o desempenho de suas atribuições.

Deixa claro, ainda, o que não é considerado cargo de natureza técnica ou científica, que são aqueles de nível médio cujas atribuições se caracterizam como de natureza burocrática, repetitiva e de pouca ou de nenhuma complexidade. Nesse mesmo sentido é o Acórdão TCU n. 408/2004, onde é deixado claro que cargos técnicos ou científicos, para fins de acumulação regular, são aqueles de nível superior e os de nível médio, onde foi necessário para seu provimento habilitação específica para o exercício de determinada atividade profissional, a exemplo do de técnico de enfermagem, do de técnico em contabilidade, entre outros.

Neste contexto, o Tribunal de Contas de Mato Grosso, por meio da Resolução de Consulta nº 43/2011-TCE/MT, esclarece que se considera legal a acumulação de cargos que requeiram a aplicação de conhecimentos técnicos ou científicos, ou seja, aqueles de nível médio ou superior de qualificação que demandem conhecimentos específicos na área de atuação, sendo excluídos, portanto, aqueles que desenvolvam atividades meramente burocráticas, repetitivas e de pouca ou nenhuma complexidade. Assim, são exemplos de cargos técnicos ou científicos os cargos de nível superior e os cargos de nível médio que exijam formação específica, tais como técnico em Contabilidade e técnico em Enfermagem.

Por fim, vale ressaltar que é pacífico o entendimento de que cargo ou emprego privativo de profissionais de saúde pode ser estendido ao acúmulo com o de professor, já que as profissões de saúde também integram as categorias de cargos técnicos ou científicos.

3.5 FORMA DE AVALIAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS

Como já foi destacado, em que pese haver a possibilidade de, mesmo que excepcionalmente, acumular cargos públicos, é necessária a compatibilidade entre os horários de ambos.

Assim é que procurou-se limitar a carga horária total passível de ser acumulada, pressupondo um limite uniforme ao trabalho diário que seria humanamente realizável. Entendimento esse que pode ser visto no Parecer GQ 145/98 da AGU e no Acórdão TCU 2.133/2005, nos quais a jornada semanal máxima estabelecida totalizavam 60 horas semanais.

No entanto, esse entendimento vem sendo alterado, deixando-se de se fixar um limite para a carga horária passível de acumulação e passando a haver a necessidade de análise da situação fática para cada caso e, a partir daí, verificando-se a existência ou não de compatibilidade. Exemplos desse entendimento, atualmente majoritário, podem ser vistos na Orientação Normativa CNU/CGU/AGU n. 05/2017, na Resolução

Consultiva do TCE-MT n. 43/2011, bem como nos Acórdãos TCU 1.338/2011, 2.375/2013, 625/2014 e 1.599/2014, corroborados por decisões do STF, a exemplo daquelas proferidas nos RE 351.905 - 2ª Turma/STF e RE 633.298 AgR - 2ª Turma/STF.

3.6 MEDIDAS A SEREM ADOTADAS EM CASOS DE ACUMULAÇÃO IRREGULAR

Caso venha a ser constatado acúmulo irregular de cargos, empregos ou funções públicas, a qualquer tempo, o servidor deverá ser notificado para optar por um dos cargos que se encontra acumulando irregularmente, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, contados a partir da data de ciência do fato. A responsabilidade para efetuar a notificação é da autoridade competente para instauração de Processo Administrativo Disciplinar, que o fará por intermédio da chefia imediata do servidor (art. 67-A, Lei Complementar Estadual n. 207/2004).

Caso o servidor deixe de fazer a opção pelo cargo ou não tenha sua justificativa acolhida pela autoridade competente, será instaurado procedimento sumário, previsto no art. 67-A, da Lei Complementar n. 207/2004, para apuração e regularização dos fatos.

3.7 PERCEPÇÃO DE PROVENTO DE APOSENTADORIA EM CONJUNTO COM REMUNERAÇÃO DE CARGO

Como estabelece a Constituição Federal, em seu art. 37, § 10, se um cargo não é acumulável, a percepção de um eventual provento decorrente da aposentadoria do servidor nesse cargo não pode ser acumulada com o recebimento de remuneração de cargo, emprego ou função pública. Hipótese essa que não se aplica aos cargos licitamente acumuláveis, bem como aos cargos eletivos e aqueles em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Essa proibição encontra ainda uma ressalva, incluída pelo art. 11, da Emenda Constitucional (EC) n. 20, de 15 de dezembro de 1998, de forma que não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação da referida EC, não tenham ingressado novamente em outro cargo, emprego ou função, por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na própria Constituição Federal, sendo proibida, de qualquer forma, a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência prevista no art. 40, da Constituição.

Como salienta Frederico Amando em seu livro Direito Previdenciário, 8ª Edição, publicada pela editora Juspodivm em 2017, esses servidores poderiam, assim, excepcionalmente, acumular a remuneração com os proventos de aposentadoria, não podendo, entretanto, concentrar duas aposentadorias.

Ademais, da mesma forma que a jurisprudência do STF tem se consolidado no sentido de não ser permitido o acúmulo de mais de dois cargos ao mesmo tempo (ainda que os cargos em acumulação estejam no rol do art. 37, XVI), também o faz com relação à acumulação de proventos. Dessa forma, é vedada, em qualquer hipótese, a acumulação tríplice de remunerações sejam de proventos, sejam de vencimentos.

Com o exposto acima, tem-se as seguintes situações possíveis em relação às aposentadorias:

1. Proventos de aposentadoria com remuneração de cargo acumulável (§ 10 do art. 37 da CF/88);
2. Proventos de aposentadoria com proventos de aposentadoria de cargos acumuláveis na ativa (§ 6º do art. 40 da CF/88);
3. Proventos de aposentadoria com subsídio de mandado eletivo (§ 10 do art. 37 da CF/88, incluído pela EC nº 20/98);
4. Proventos de aposentadoria com remuneração de um cargo de provimento em comissão (§ 10 do art. 37 da CF/88).

3.8 ACÚMULO DE CARGOS POR MILITARES

Até a edição da Emenda Constitucional n. 77, de 11 de fevereiro de 2014, era vedada aos militares a acumulação de cargos. A partir de então, foi estendida aos profissionais das Forças Armadas a possibilidade constante no art. 37, XVI, alínea c, que se refere ao acúmulo de dois cargos de profissionais da saúde com profissão regulamentada, desde que haja compatibilidade de horários. Dessa forma, um médico, por exemplo, poderia exercer sua atividade, cumulativamente, como médico militar e como servidor civil. Do contrário, caso um militar em atividade tomasse posse em cargo ou emprego público civil permanente, deveria ser transferido para a reserva, conforme assevera o art. 142, § 3º, II, da Constituição Federal.

No mesmo sentido de possibilitar a militares o acúmulo de cargo, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 101, em 03 de julho de 2019, decorrente da Proposta de Emenda à Constituição 215/03 cujo objetivo era possibilitar aos militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios a acumulação remunerada de cargo de professor, cargo técnico ou científico ou de cargo privativo de profissionais de saúde.

Essa EC acrescentou ao art. 42 da Constituição Federal o § 3º que dispõe que se aplica aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, XVI, com prevalência da atividade militar.

Dessa forma, permitiu-se o acúmulo do cargo militar com um cargo de (a) professor ou com um cargo (b) técnico/científico ou, ainda, com um cargo (c) privativo de profissional da saúde com profissão regulamentada.

4 ACHADOS

No presente item, passa-se à exposição das situações verificadas, que se encontram resumidas abaixo no "Quadro - Situações verificadas por UO".

| UO | Acúmulos Regulares | Acúmulo de mais de dois cargos | Cargos não passíveis de | Diligências |
|--------------|--------------------|--------------------------------|-------------------------|-------------|
| DETRAN | 1 | 0 | 4 | 0 |
| INDEA | 0 | 0 | 2 | 0 |
| MTPREV | 0 | 12 | 53 | 4 |
| PJC | 0 | 0 | 7 | 0 |
| PMMT | 11 | 0 | 1 | 0 |
| POLITEC | 8 | 0 | 1 | 1 |
| SEAF | 0 | 0 | 1 | 0 |
| SECEL | 0 | 0 | 1 | 0 |
| SEDUC | 0 | 4 | 34 | 1 |
| SEFAZ | 0 | 0 | 1 | 0 |
| SEMA | 1 | 0 | 0 | 0 |
| SEPLAG | 0 | 1 | 0 | 0 |
| SES | 36 | 6 | 4 | 0 |
| SESP | 23 | 0 | 11 | 0 |
| SETAS | 0 | 0 | 2 | 0 |
| SINFRA | 0 | 0 | 3 | 0 |
| UNEMAT | 1 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 81 | 23 | 125 | 6 |

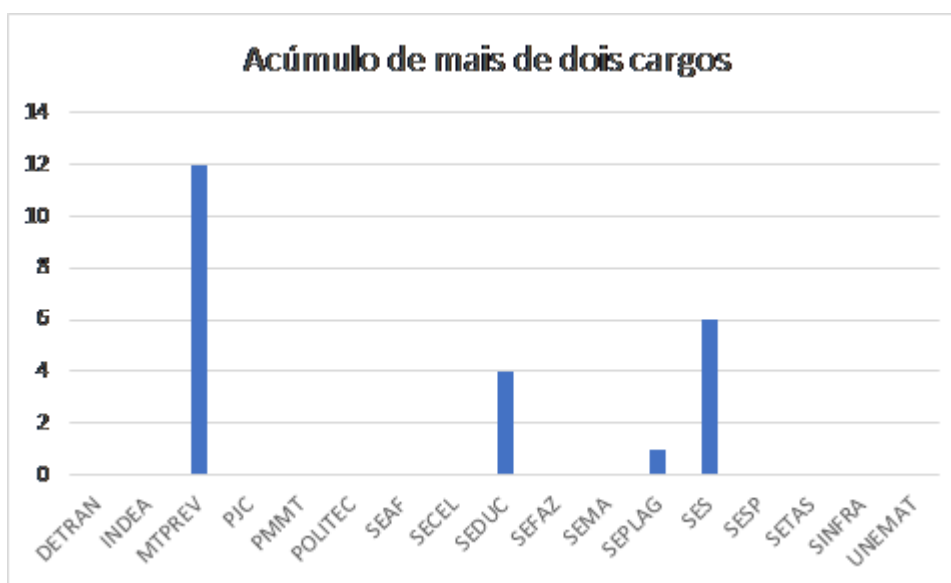
Quadro - Situações verificadas por UO

Como se depreende do quadro acima, dentre os 418 (quatrocentos e dezoito) indícios analisados, 81 (oitenta e um) tratam de situações de cargos públicos passíveis de acumulação no limite permitido (até dois cargos). Por outro lado, 125 (cento e vinte e cinco) acumulam cargos que não seriam passíveis de acumulação e outros 23 (vinte e três) servidores acumulam cargos em quantidade superior ao máximo permitido, que é de até dois cargos públicos.

4.1 ACÚMULO DE MAIS DE DOIS CARGOS

Conforme visto nos itens 3.1. e 3.2., a Constituição veda o acúmulo de cargos públicos, salvo exceções, previstas no próprio texto constitucional, para até dois cargos. Todavia, durante a realização dos trabalhos, foram verificados, como mencionado anteriormente, que 23 (vinte e três) servidores estariam acumulando mais de dois cargos públicos.

A distribuição desses servidores por Unidade Orçamentária pode ser vista no Gráfico abaixo.



O gráfico em questão evidencia que a maior quantidade de casos foi encontrada no MTPREV (doze servidores), seguido pela SES, SEDUC e SEPLAG.

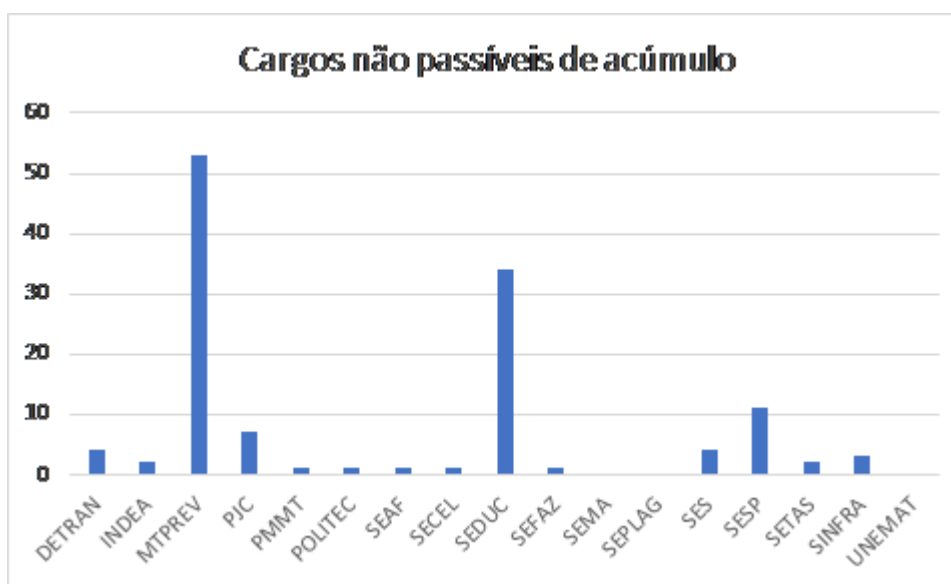
À título de exemplo, tem-se o caso da servidora Abigail Rita Pereira de Paula Corrêa, a qual é professora aposentada pelo Estado (portanto, estando no grupo do MTPREV): verificou-se que, além do vínculo com o Estado, a mesma é professora pela Prefeitura Municipal de Cuiabá e professora pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande. Assim, a servidora possui três vínculos, estando em desacordo com o artigo 37, inciso XVI da Constituição Federal.

O detalhamento de servidores e cargos ocupados é feito no Anexo - Acúmulo de Mais de Dois Cargos.

4.2 CARGOS NÃO PASSÍVEIS DE ACÚMULO

Em que pese a Constituição trazer hipóteses de acúmulo regular de cargos, este pode se dar apenas se estiver de acordo com as regras listadas no item 3.2. Neste contexto, foram encontrados 125 (cento e vinte e cinco) casos que não obedecem aos referidos dispositivos constitucionais.

A distribuição desses servidores por Unidade Orçamentária pode ser vista no Gráfico abaixo.

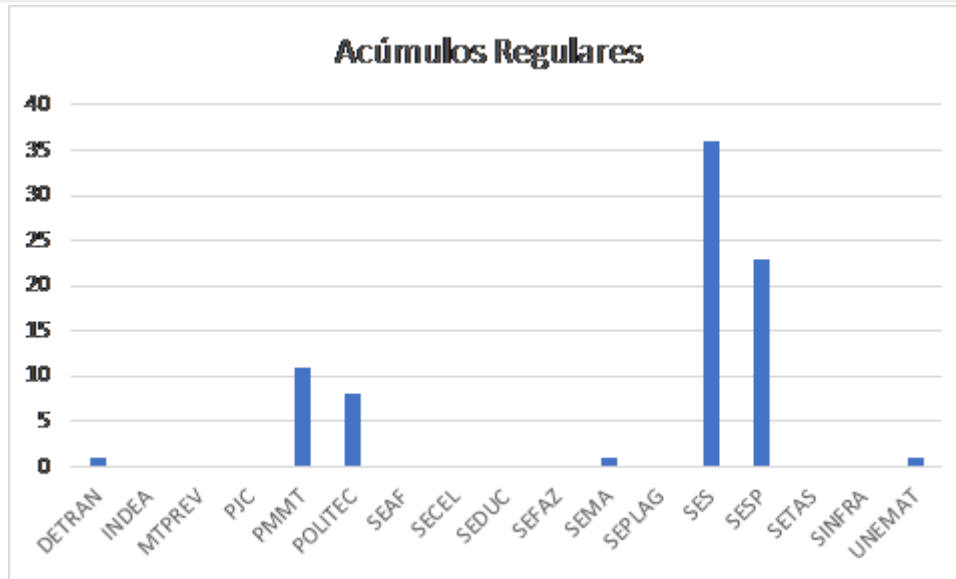


Como se pode ver, aproximadamente 70% das ocorrências se dá no MTPREV e na SEDUC. Quanto a este último órgão (SEDUC), foram verificadas situações de acúmulos de cargos de professor com outro administrativo. É o caso do servidor Benedito Robson Monteiro de Andrade, que acumula cargo de professor pelo Estado e de assistente em administração pela UFMT, contrariando as hipóteses permitidas pelo inciso XVI, do artigo 37 da Constituição Federal.

O detalhamento de servidores e cargos ocupados é feito no Anexo Cargos não passíveis de Acúmulo.

5 ACÚMULOS REGULARES

Ao longo do trabalho, foram verificados também casos de acúmulo regular, ou seja, que obedecem aos dispositivos constitucionais apontados no item 3.2., conforme explicitado no gráfico abaixo:



Da análise das informações acima, verifica-se que estas ocorrências se dão principalmente na SES e na SESP, sendo que muitas estão relacionadas aos profissionais da área de saúde: é o caso de Fabiano Silva Magnino, contratado temporariamente pela SES, o qual atua como médico pelo Estado e pela Prefeitura Municipal de Várzea Grande.

O detalhamento completo das ocorrências é feito no anexo específico Acúmulo Regular de Cargos. Quanto a estes, frise-se apenas a necessidade de monitoramento da assiduidade daqueles servidores na ativa, adotando-se as medidas do item 3.6. caso se verifique o descumprimento desta.

6 CASOS QUE NECESSITAM DILIGÊNCIAS

Foram verificados ainda 06 (seis) casos em que não há maiores informações acerca do cargo do servidor no outro ente, sendo 04 (quatro) na MTPREV, 01 (um) na POLITEC, 01 (um) na SEDUC. Tais casos são detalhados no anexo Realizar Diligências.

Para estes, deve-se buscar informações do referido cargo e verificar se a situação do servidor se adequada àquelas citadas no item 3.2.

7 CONCLUSÃO

Considerando os achados acima apresentados, aqueles servidores apontados no Anexo

Acúmulo de Mais de Dois Cargos e no Anexo Cargos não passíveis de Acúmulo devem ser notificados para optar por um dos cargos, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, contados a partir da data de ciência do fato. Tal notificação deverá ser feita por intermédio da chefia imediata do servidor. Outrossim, caso o mesmo deixe de fazer a opção pelo cargo ou não tenha sua justificativa acolhida pela autoridade competente, deverá ser instaurado procedimento sumário para apuração e regularização dos fatos pela unidade setorial de corregedoria, conforme o art. 67-A, da LC n. 207/04.

Já com relação aos servidores na ativa apontados no Anexo Acúmulo Regular de Cargos, frisa-se a importância de se monitorar assiduidade deles e, em caso de suspeita de irregularidade, comprovada, por exemplo, por folha de ponto e desconto por falta ou inassiduidade, encaminhar o fato para análise da unidade setorial de corregedoria.

Por fim, quanto aos servidores apontados no item 6., deve-se notificá-los para apresentarem informações quanto ao vínculo do cargo que possuem com outro ente federado.

À apreciação superior.

Cuiabá, 7 de Abril de 2020

Sérgio Correa de Carvalho
Auditor do Estado

Joelcio Caires da Silva Ormond
Superintendente de Inteligência de Controle Interno