



## **RELATÓRIO DE INSPEÇÃO N. 1/2022 – SECIN**

### **1 INTRODUÇÃO**

Trata-se de relatório de inspeção prevista no Plano Anual de Controle Interno (Paci) para 2021, com a finalidade de verificar, por meio de trilhas de auditoria, utilizando correlação entre bancos de dados governamentais, eventual presença de servidores efetivos e comissionados da Câmara dos Deputados (CD) no Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF)<sup>1</sup>.

O processo de trabalho avaliado encontra-se vinculado ao macroprocesso “Desenvolver e gerir pessoas”, do qual um dos principais produtos é “Admissão, avaliação, pagamento e desligamento de pessoas”<sup>2</sup>.

O objetivo desta ação de controle foi verificar a eficácia dos controles internos utilizados pela gestão para impedir a posse ou detectar a eventual presença de servidores em situação de incompatibilidade legal para nova investidura em cargo público federal, como efetivo ou comissionado, do Quadro de Pessoal da CD.

Para atingir o objetivo proposto, foram formuladas as seguintes questões de inspeção:

- 1) Há ou houve servidores impedidos de retornar ao serviço público, por força de punição disciplinar cadastrada no CEAF, investidos em cargos da CD?
- 2) Existem controles internos desenhados e eficazes para impedir ou detectar esse tipo de situação? Quais?

Quanto ao escopo do trabalho, o universo auditável examinado consistiu na totalidade de servidores registrados no Sigesp-CD, abrangendo os seguintes grupos funcionais: efetivos, Cargo de Natureza Especial (CNE), Secretário Parlamentar (SP), pensionistas e aposentados, incluindo servidores já desligados da CD.

As unidades que gerenciam os processos de trabalho relacionados à posse e ao exercício dos servidores efetivos e comissionados são a Coordenação de Registro Funcional (Coref), que responde pela gestão dos grupos de servidores efetivos e de CNEs, e a Coordenação de Secretariado Parlamentar (Cosec), responsável pela gestão do grupo de SPs, ambas coordenações integrantes do Departamento de Pessoal (Depes).

Quanto ao critério normativo, as situações de incompatibilidade para exercício de cargo público federal, em virtude de aplicação de penalidade disciplinar, estão previstas na Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, art. 137, *caput* e parágrafo único<sup>3</sup> para as penalidades que tenham fundamento no art. 117, IX e XI<sup>4</sup>, e no art. 132

<sup>1</sup> A base de dados CEAF encontra-se disponível em <https://www.portaltransparencia.gov.br/download-de-dados/ceaf>. Acesso em: 9/11/2021

<sup>2</sup> Arquitetura de processos da CD na área de pessoal disponível em <https://camaranet.camara.leg.br/web/guest-estrategica/pessoas>. Acesso em 30/11/2021.

<sup>3</sup> Art. 137. A demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX e XI, incompatibiliza o ex-



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

I, IV, VIII, X e XI<sup>5</sup> do mesmo dispositivo legal. Os casos de cassação de aposentadoria (inativos) e de destituição de cargo em comissão (SP e CNE) são regidos pelos arts. 134<sup>6</sup> e 135<sup>7</sup> do mesmo diploma.

Quanto à metodologia adotada, inicialmente cabe registrar que o roteiro da ação de controle denominada “Inspeção” foi formalizado por meio da Portaria da Secretaria de Controle Interno (Secin) n. 2/2019, contendo as orientações sobre métodos e procedimentos necessários à realização de trabalhos dessa natureza<sup>8</sup>.

Ademais, no escopo do Relatório de Levantamento n. 2/2020-Secin, o processo de trabalho da avaliação contínua<sup>9</sup> foi modelado, com a utilização da técnica *Business Process Model and Notation* (BPMN), e foi proposta a criação de trilhas de auditoria, a serem implementadas por meio de cruzamentos de bases de dados na área de recursos humanos.

Com fundamento nessas referências, buscou-se correlacionar os servidores públicos federais que receberam penalidades expulsivas (demissão, cassação de aposentadoria e destituição de cargo em comissão ou função comissionada) com os servidores da Câmara dos Deputados adotando os seguintes procedimentos:

- a) Extração de dados de todos os servidores (efetivos ativos e inativos, pensionistas, cargos de natureza especial e secretários parlamentares) que trabalharam na Câmara dos Deputados até o dia 1/8/2021 e constam no sistema Sigesp-CD.

---

servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos. (Vide ADIN 2975)

Parágrafo único. Não poderá retornar ao serviço público federal o servidor que for demitido ou destituído do cargo em comissão por infringência do art. 132, incisos I, IV, VIII, X e XI.

<sup>4</sup> Art. 117. Ao servidor é proibido:

[...]

IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

[...]

XI - atuar, como procurador ou intermediário, junto a repartições públicas, salvo quando se tratar de benefícios previdenciários ou assistenciais de parentes até o segundo grau, e de cônjuge ou companheiro;

<sup>5</sup> Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos:

I - crime contra a administração pública;

[...]

IV - improbidade administrativa;

[...]

VIII - aplicação irregular de dinheiros públicos;

[...]

X - lesão aos cofres públicos e dilapidação do patrimônio nacional;

XI - corrupção;

<sup>6</sup> Art. 134. Será cassada a aposentadoria ou a disponibilidade do inativo que houver praticado, na atividade, falta punível com a demissão. (Vide ADPF nº 418)

<sup>7</sup> Art. 135. A destituição de cargo em comissão exercido por não ocupante de cargo efetivo será aplicada nos casos de infração sujeita às penalidades de suspensão e de demissão.

Parágrafo único. Constatada a hipótese de que trata este artigo, a exoneração efetuada nos termos do art. 35 será convertida em destituição de cargo em comissão.

<sup>8</sup> A inspeção é a ação de controle cujo objetivo é verificar a procedência de suspeição quanto à existência de indícios de impropriedades ou irregularidades de atos, fatos ou omissões praticados por servidores no tocante à legalidade, à legitimidade e à economicidade na gestão dos recursos públicos disponibilizados à Câmara dos Deputados.

<sup>9</sup> Segundo o Estatuto de Controle Interno da Secin, a avaliação contínua é “Ação de controle cujo objetivo é avaliar a eficácia dos controles de forma contínua e tem por escopo a detecção de deficiências de controle ou de eventos de risco (por exemplo, transações incomuns ou não recorrentes). Nesse formato de avaliação, os dados utilizados para análise são extraídos dos sistemas informacionais à medida que são disponibilizados pela gestão, proporcionando uma verificação tempestiva da execução das atividades do processo auditável. Após formatação, esses dados são avaliados conforme critérios previamente elaborados pelos auditores internos. Como resultado, são gerados relatórios a serem analisados pormenorizadamente pela equipe de trabalho”.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

- b) Extração de dados do CEAF desde 10/1/2003 até 30/6/2021.
- c) Cruzamento das duas bases de dados.
- d) Confirmação dos fundamentos legais das penalidades, por meio de pesquisas textuais no Diário Oficial da União (DOU) e no Boletim Administrativo da Câmara dos Deputados (BACD), dos casos resultantes do cruzamento.
- e) Avaliação dos resultados com base nos critérios normativos<sup>10</sup>.
- f) Solicitação de manifestação dos gestores quanto aos casos positivos (servidores que figuraram em ambas as bases de dados).
- g) Avaliação da pertinência das justificativas apresentadas pelo gestor.
- h) Elaboração da matriz de possíveis pontos e apresentação aos gestores.

## **2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A partir dos procedimentos arrolados acima, as situações encontradas foram agrupadas de acordo com as suas características quanto ao potencial nível de irregularidade, na seguinte forma:

### **1. Não há irregularidade:**

- a. quando o desligamento não gerou incompatibilidade para posse em novo cargo (o fundamento legal da penalidade não incide nas hipóteses descritas no art. 137 da Lei n. 8.112/1990); ou
- b. quando a incompatibilidade era temporária (Lei n. 8.112/1990, art. 137, *caput*) e não houve concomitância entre a permanência no cargo e o período de incompatibilidade.

### **2. Posse irregular:** quando havia incompatibilidade (permanente ou temporária) no momento da posse;

### **3. Permanência irregular no cargo:** quando não havia incompatibilidade na data da posse, mas houve concomitância entre o período de permanência no cargo e o período de incompatibilidade (caso em que a penalidade administrativa que gera a incompatibilidade é posterior à posse).

---

<sup>10</sup> Cumpre notar que o critério permanece válido para a presente ação de controle a despeito da recente Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2975/DF. Em sua decisão, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade do parágrafo único do art. 137 da Lei n. 8.112/1990, determinando a comunicação do teor da decisão ao Congresso Nacional para que delibere, se assim entender pertinente, sobre o prazo de proibição de retorno ao serviço público nas hipóteses do art. 132, I, IV, VIII, X e XI, da Lei n. 8.112/1990, nos termos do voto do Relator.

Embora a incompatibilidade permanente presente no parágrafo único do art. 137 da Lei n. 8.112/90 tenha sido declarada inconstitucional, as irregularidades dos casos encontrados nesta ação de controle aconteceram em momento em que o dispositivo estava plenamente em vigor.

Além disso, há dois tipos de incompatibilidade descritos no art. 137 da Lei 8.112/90: um de duração de cinco anos para os casos reputados menos severos, e outro de duração permanente, descrita em seu parágrafo único, para os casos cujo fundamento da punição é mais severo. A ADI não declara a inconstitucionalidade da incompatibilidade, mas sim declara que o prazo indefinido possuiria caráter perpétuo e, portanto, seria inconstitucional, cabendo ao legislador propor novo prazo de duração para esses casos.

Na presente ação de controle, seis dos sete casos encontrados estavam dentro do marco temporal de cinco anos, o que faz com que os efeitos da decisão da referida ADI não invalidem o critério, uma vez que esse seria um prazo mínimo de incompatibilidade.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

Quadro 1 - Situações encontradas a partir do primeiro cruzamento CEAF e Sigesp-CD

<b>Situações encontradas</b>	<b>Quantidade de casos</b>
Não há irregularidade	11
Posse irregular	10
Permanência irregular no cargo	6

Fonte: Elaboração própria. Correlação realizada entre o CEAF e o Sigesp-CD.

A partir dessas situações, foi feita solicitação de esclarecimentos aos gestores, em 8/9/2021, requerendo-se manifestação sobre:

- a) os casos de posse irregular, obtidos em face do cruzamento das bases de dados do CEAF/Sigesp-CD, em que havia incompatibilidade permanente ou temporária para investidura em cargo público no momento da posse;
- b) os controles adotados pela gestão para detectar servidores nessa condição no momento da posse;
- c) os casos de permanência irregular no cargo, obtidos em face do cruzamento das bases de dados do CEAF/Sigesp-CD, em que havia incompatibilidade permanente ou temporária para investidura em cargo público em decorrência de punição disciplinar aplicada após a posse;
- d) os controles adotados pela gestão para checagem periódica de servidores em situação de incompatibilidade de permanência no serviço público federal, em virtude de punição disciplinar aplicada após a posse.

Quanto aos controles utilizados para evitar a posse de servidores, a Cossec/Depes esclareceu, em resposta encaminhada em 17/9/2021, que são adotados os seguintes procedimentos:

- a) para investidura no cargo de Secretário Parlamentar, exige-se o preenchimento da “Declaração de Aptidão Legal para a Posse em Cargo em Comissão”, documento no qual os indicados declaram, entre outros itens, não terem sofrido penalidade que impossibilite a investidura em cargo público, bem como assumem o compromisso de comunicar ao Depes qualquer alteração na sua vida funcional em desacordo com os itens declarados;
- b) quando são recebidos os documentos para a nomeação do secretário parlamentar, são feitas pesquisas em *sites* e mecanismos de busca, tais como: RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) do Ministério da Economia; Cadastro de Sócios de Empresas Brasileiras; Receita Federal; informações em cadastros jurídicos, por amostragem, para verificar eventual Ação Penal ou Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa (p.ex. <https://www.jusbrasil.com.br/home>); dentre outros.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

Quanto aos controles adotados para a checagem periódica de incompatibilidade de permanência no Serviço Público Federal, a Cosec/Depes esclareceu o seguinte:

- a) que o CPF e o nome de todos os secretários parlamentares ativos são confrontados, uma vez por mês, com os dados que constam no “Sistema Inabilitados e Inidôneos” do Tribunal de Contas da União (TCU) e também com os dados que constam no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU)<sup>11</sup>, em “Cadastro de Expulsões da Administração Federal” (CEAF).<sup>12</sup>

Por sua vez, a Coref/Depes informou que a consulta ao cadastro de expulsões da CGU é realizada regularmente antes de todas as posses de CNEs e servidores efetivos. Entretanto a unidade não prestou informações sobre os controles adotados para a checagem periódica de incompatibilidade de permanência no serviço público federal. Sendo assim, entende-se adequado que se adotem rotinas para detecção, com razoável tempestividade, de situação de permanência irregular no cargo de servidores efetivos e de CNEs, decorrente de punição disciplinar publicada posteriormente à investidura.

Após analisar todos os casos positivos resultantes do cruzamento entre as bases de dados do Sigesp-CD e do CEAF e, em face dos esclarecimentos apresentados pela gestão por e-mail, em 17/9/2021, restaram as seguintes ocorrências:

- a) um caso de **posse irregular**: servidor de Ponto n. [REDACTED], indevidamente investido em cargo público do Quadro de Pessoal desta Casa, mesmo estando impedido por determinação legal, no momento da posse, de ocupar cargos públicos em virtude de penalidade disciplinar recebida no ano de 2013.<sup>13</sup>

Quadro 2 - Servidor empossado indevidamente na Câmara dos Deputados

Ponto	Exercício indevido do cargo	Data de publicação do ato de punição, Seção e página do DOU
[REDACTED]	4/1/2019 a 2/6/2019	11/9/2013, Seção 2, p.3

Fonte: Elaboração própria. Correlação realizada entre o CEAF e o Sigesp-CD.

- b) seis casos de **permanência irregular**: servidores de Ponto n. [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] permaneceram ocupando cargos públicos do Quadro de Pessoal desta Casa após a determinação legal de impedimento de retorno ao serviço público, em virtude de penalidade disciplinar recebida entre os anos de

<sup>11</sup> As pesquisas são realizadas pela gestão nos seguintes sítios da internet:

TCU: <https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=1660:1::NO:RP>

<https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=INABILITADO:INABILITADO>. Acesso em: 9/11/2021.

CGU: <http://transparencia.gov.br/download-de-dados/ceaf>. Acesso em: 9/11/2021.

<sup>12</sup> Cumpre notar que, durante a reunião de apresentação da matriz de possíveis pontos, realizada em 11/11/2021, a Cosec expôs que implementou uma série de medidas de controle desde 2019 (Anexo1).

<sup>13</sup> Ressalte-se que a situação de incompatibilidade para retorno ao serviço público do servidor [REDACTED] havia sido anteriormente detectada pelo Depes em fevereiro de 2014 (Processo CD n. 132.595/2013).



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

2013 e 2020.

Quadro 3 - Servidores em situação de permanência irregular no cargo

<b>Ponto</b>	<b>Exercício indevido do cargo</b>	<b>Data de publicação do ato de punição, Seção e página do DOU</b>
■	7/3/2018 a 31/1/2019	7/3/2018, Seção 2, p. 62
■	11/9/2013 a 7/4/2014	11/9/2013, Seção 2, p. 3
■	8/12/2014 a 25/1/2015	8/12/2014, Seção 2, p. 3
■	3/1/2014 a 11/3/2014	3/1/2014, Seção 2, p. 21
■	4/9/2020 a 8/3/2021	4/9/2020, Seção 2, p. 3
■	31/1/2018 a 9/1/2020.	30/1/2018, Seção 2, p. 34

Fonte: Elaboração própria. Correlação realizada entre o CEAF e o Sigesp-CD.

Passando à análise das ocorrências, preliminarmente cabe destacar o empenho e o trabalho efetivo das unidades gestoras para mitigar os riscos identificados no respectivo processo de trabalho, visto que também foram detectados pela gestão cinco dos sete casos apontados pela equipe de auditoria.

Em que pese ter sido detectada uma baixa quantidade de casos inconsistentes proporcionalmente à movimentação de servidores na Casa, julga-se factível aprimorar a tempestividade dos controles adotados. Apesar de ter sido informada a realização de checagem mensal, foram verificados casos, como o do servidor de Ponto n. ■, cuja penalidade foi publicada em 30/1/2018, tendo a gestão detectado a irregularidade e providenciado a notificação do servidor apenas em 14/10/2019.

Outro caso é o do servidor de Ponto n. ■, cuja penalidade foi publicada no DOU de 4/9/2020, tendo permanecido em exercício até 8/3/2021 sem que a situação de incompatibilidade tenha sido detectada pela gestão.

Sugere-se, portanto, que a Cosec aperfeiçoe a rotina periódica de detecção da permanência irregular no exercício do cargo de secretários parlamentares, decorrente de punição disciplinar publicada posteriormente à posse.

Esse aperfeiçoamento faz-se relevante considerando que, como possíveis efeitos de situações de permanência irregular no cargo, podem ser elencados riscos de inconformidade normativa, danos à imagem institucional e potenciais prejuízos financeiros<sup>14</sup>, uma vez que houve pagamento, no montante de R\$ 226.245,02, a servidores apenados impedidos de exercer cargo público, decorrente de posse ou permanência indevida.

<sup>14</sup> Não foi escopo desta ação de controle avaliar se houve a efetiva contraprestação de serviços por parte dos servidores que figuraram como positivos na correlação Sigesp-CD e CEAF. Nada impede de futura ação de controle averiguar essa situação.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Sobre o caso de permanência irregular em tela, a gestão esclareceu que, além da rotina mensal de checagem, a autodeclaração também seria um tipo de controle<sup>15</sup>. Entretanto, restou demonstrado que a autodeclaração não tem o condão de evitar nem de detectar a ocorrência desse tipo de situação. Com efeito, a autodeclaração é um mecanismo de controle frágil para asseguar o cumprimento das normas e também frágil para a punibilidade nos casos de descumprimento, sendo necessários controles compensatórios para uma correta mitigação dos riscos.

O fato de ser exigida a Declaração de Aptidão para a Posse, na qual o servidor assume uma série de compromissos, não exime a administração da responsabilidade de realizar a verificação da existência de servidores em situação de incompatibilidade para exercício de cargos públicos nesta Casa. Para a mais adequada mitigação dos riscos associados ao processo de trabalho, cabe a análise de todo o processo, de acordo com a Metodologia Corporativa de Gestão de Riscos da CD (MCGR), normatizada pelo Ato da Mesa n. 233, de 24 de maio de 2018. Nesse sentido:

Para um tratamento efetivo dos riscos, é importante observar a adequação dos controles existentes. É muito comum que os controles precisem ser aprimorados, ampliados ou mesmo removidos em função do cenário corrente. Controles ineficientes ou inadequados podem gerar a falsa sensação de que um risco está tratado, tirando-o do monitoramento contínuo do gestor de riscos.<sup>16</sup>

Outra situação a se observar a partir dos quadros apresentados é que o tempo de permanência em situação de irregularidade dos casos é longo, ainda que a detecção tenha sido ágil.

Não havendo uma norma definindo prazos e responsabilidades para as etapas de um processo de trabalho de correção das irregularidades detectadas, tampouco um processo de trabalho modelado, há o risco de inércia processual para a resolução das situações detectadas.

Outro risco verificado relaciona-se à segurança jurídica, cuja natureza tem potencial de conferir tratamento desigual a situações similares, tendo em vista que ambas as coordenações (Cosec e Coref) realizam o mesmo processo de detecção de permanência irregular no cargo público em seus respectivos grupos funcionais de gestão.

Entende-se que poderiam ser reduzidos tais riscos por meio de normatização e de ações de supervisão, consideradas assim as práticas de monitoramento e mensuração do desempenho da gestão. Para tanto, são utilizadas as definições dadas

---

<sup>15</sup> Esclarecimentos do gestor sobre a situação do servidor de Ponto n. [REDACTED]:

"O servidor também não comunicou a esta Coordenação sua destituição, em que pese ter apresentado **Declaração de Aptidão para Posse** em que declara 'estar ciente de que devo comunicar ao Departamento de Pessoal da Câmara dos Deputados qualquer alteração que venha a ocorrer em minha vida funcional em desacordo com os itens acima citados e com as demais determinações legais vigentes'".

<sup>16</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *Metodologia Corporativa de Gestão de Riscos (MCGR) v 1.1*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/governanca/documentos/metodologia-corporativa-de-gestao-de-riscos-1>. Acesso em 3/12/2021.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em seus referenciais básicos de governança organizacional (RBGO) edição n. 2<sup>17</sup> e edição n. 3<sup>18</sup>.

Consultando-se tais publicações, verifica-se que o Tribunal define governança como “[...] mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão [...]”, e descreve, dentre as funções da governança, a supervisão de atos de gestão.

Também é possível utilizar o conceito de supervisão descrito no Referencial de Avaliação da Governança do Centro de Governo do TCU<sup>19</sup>:

O mecanismo de governança Supervisão envolve o papel do Centro de Governo de garantir [...] o bom desempenho e assegurar a alta qualidade dos serviços públicos. Isso se obtém por meio de monitoramento, medição de desempenho por meio de indicadores, comunicação com partes interessadas e respostas acerca dos resultados alcançados.

Assim, avalia-se que o estabelecimento formal de procedimentos, prazos e responsáveis pelo desligamento, no caso de detecção de situação irregular, assim como a modelagem<sup>20</sup> de todo o processo de pesquisa e detecção de servidores em condição impeditiva para a investidura em cargos públicos - desde a pesquisa inicial até o eventual ressarcimento de valores pagos indevidamente - contribuiriam para o aprimoramento dos controles internos da gestão.

Acrescente-se que poderiam ser abordados nas normas e modelagens, a título exemplificativo, aspectos como definição de competências, registros em sistemas, acompanhamento dos processos administrativos, documentação das checagens e de casos positivos em que o controle se mostrou eficaz, entre outros.

Com efeito, a documentação das situações em que os controles se mostraram capazes de impedir irregularidades é um importante registro para apuração da eficácia do controle.

Sobre a normatização e elaboração de manual de instruções do processo de trabalho, decisões já proferidas em processos administrativos poderiam ser utilizadas como referenciais importantes para subsidiar esse trabalho, a exemplo do Processo CD n. 134.792/2009, que contém deliberações importantes da Diretoria-Geral<sup>21</sup> e do

---

<sup>17</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Versão 2. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 5 ago. 2021.

<sup>18</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 5 ago. 2021.

<sup>19</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/centro-de-governo/>. Acesso em: 5 ago. 2021.

<sup>20</sup> De acordo com o Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimento (BPM CBOK v3.0): “Modelagem de processos de negócio é o conjunto de atividades envolvidas na criação de representações de processos de negócio existentes ou propostos. (...) O propósito da modelagem é criar uma representação do processo de maneira completa e precisa sobre seu funcionamento.”

<sup>21</sup> **Excerto da decisão do Diretor-Geral no processo CD n. 134.792/2009:**



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

Departamento de Pessoal<sup>22</sup> para hipóteses de detecção de exercício de cargo por pessoa incompatibilizada para investidura em cargo público federal. Um segundo exemplo é o Processo CD n. 494.817/2018, em que consta entendimento sobre o tratamento a ser dado aos valores recebidos por servidores que desempenharam atividades na Casa, mesmo estando em condição de incompatibilidade.

Sobre essa questão de devolução de valores recebidos indevidamente, a gestão da Câmara tem adotado regularmente o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração, de forma que não devem ser reavidos valores remuneratórios, caso tenha havido a contraprestação laboral.

No entanto, após a reunião de apresentação da matriz de possíveis pontos, em 11/11/2021, foi apresentado o recente precedente de entendimento jurídico adotado para o caso do servidor de Ponto n. [REDACTED], no Processo CD n. 494.817/2018, o qual determina que sejam devolvidos os valores recebidos a título de férias e gratificação natalina. Segue teor do parecer da Assessoria Jurídica do Depes, de 30/6/2020, acolhido pelo diretor do Departamento em 2/7/2020:

Já a Justiça Federal, por meio da Turma Nacional de Uniformização (TNU), em julgamento de incidente de uniformização, em 2016, relativo à aplicação da tese n. 308 do STF, firmou, no Acórdão TNU nº 05183157220144058400, que o contrato de trabalho invalidado pela Administração Pública não origina direito a férias, décimo terceiro salário, estabilidade e outros, próprios da relação de trabalho regular.

Dada essa nova informação, foram analisadas as demais ocorrências e verificou-se que em todas não há determinação para invalidade do vínculo nem da consequente possível devolução de valores recebidos a título de férias e gratificação natalina (todas as manifestações tratam do entendimento de que houve contraprestação laboral e não há de se devolver remuneração, sem entrar no mérito de demais direitos advindos do vínculo), conforme quadro a seguir:

Quadro 4 - Processos administrativos e suas decisões para regularização de servidores em situação de permanência irregular no cargo

Ponto	Processo CD	Teor da decisão	Data da decisão
[REDACTED]	134.792/2009	Não há providência concreta a ser tomada, uma vez que o referido servidor já não integra os quadros funcionais da casa.	Decisão da DG em 6/8/2020
[REDACTED]	105.670/2015	Nomeação foi legal, não havendo	Decisão do Depes em

“ACOLHO as manifestações da ATEC-DG e da Comissão Permanente de Disciplina no sentido de que a incompatibilidade prevista no *caput* do art. 137 da Lei n. 8.112/90 tem início no momento em que é publicada a penalidade disciplinar que a enseja.

(...)

Finalmente, fixando o entendimento mencionado acima, encaminho os autos ao Departamento de Pessoal para que oriente os órgãos competentes a, em eventuais situações futuras similares, já providenciar a notificação do servidor para apresentar defesa, a fim de que seja encaminhada a sua exoneração.”

<sup>22</sup> **Excerto do despacho da Diretora do Depes no processo CD n. 134.792/2009:**

“Em outras palavras, na eventualidade de situações futuras similares - isto é, naquelas em que for detectado o exercício de cargo nesta Casa por pessoa que esteja incompatibilizada para nova investidura em cargo público federal - a orientação é que, de imediato, a Coordenação notifique o interessado ‘para apresentar defesa, a fim de que seja encaminhada a sua exoneração’”.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

		nenhum ato a ser adotado	27/3/2015
■	001.285/2014	Nomeação foi legal, não havendo nenhum ato a ser adotado	Decisão do Depes em 16/10/2014
■	Não se aplica, pois foi informado que a gestão não tomou conhecimento da punição disciplinar desse servidor	Não se aplica	Não se aplica
■	574.077/2019 <sup>23</sup>	Não há qualquer interesse da administração na demanda anulatória, já que o servidor apenado faleceu em 29/5/2020.	Decisão da DG em 6/4/2021

Fonte: Elaboração própria.

Portanto, convém avaliar a aplicabilidade da decisão do Diretor do Depes, de 2/7/2020, no Processo CD n. 494.817/2018, aos demais casos, visando à uniformização do entendimento para situações similares<sup>24</sup>.

No mesmo sentido, convém avaliar a criação de um histórico de entendimentos jurídicos para a interpretação e aplicação de normas a casos concretos.

Por fim, embora as evidências encontradas tenham reduzida suficiência para configurar assunção de riscos elevados ou insuficiência de controles, entende-se que, buscando o contínuo aprimoramento e eficiência dos serviços públicos, são possíveis as seguintes **oportunidades de melhoria na mitigação dos riscos** do processo alvo desta ação de controle:

1. **À Coordenação de Secretariado Parlamentar:** aperfeiçoar a rotina para detecção, com razoável tempestividade, de situação de permanência irregular no cargo de secretários parlamentares que tiverem punição disciplinar publicada posteriormente à investidura.
2. **À Coordenação de Registro Funcional:** adotar rotinas para detecção, com razoável tempestividade, de situação de permanência irregular no cargo de servidores efetivos e de CNEs que tiverem punição disciplinar publicada posteriormente à investidura.
3. **Ao Departamento de Pessoal:**
  - a) Estabelecer formalmente procedimentos, prazos e responsáveis pelo desligamento no caso de detecção de situação irregular.
  - b) Modelar o processo de desligamento no caso de detecção de situação irregular, detalhando as atividades, inclusive a documentação dos casos positivos.

<sup>23</sup> Neste processo, há despacho da Cossec, em 10/1/2020, determinando bloqueio de valores para acerto financeiro enquanto não for decidido se outras parcelas, além da remuneração, seriam devidas ou não, discussão contida no Processo CD n. 325.993/2019.

<sup>24</sup> Acrescente-se que nos autos do Processo CD n. 325.993/2019, que discute situação similar quanto ao acerto financeiro, a DG, em 19/5/2020, acolhe parecer da Atec/DG para concluir pela ausência de direito à indenização de férias e de gratificação natalina proporcionais, uma vez que, em sendo nulo o ato de posse, por vício na origem, dele não se originam tais direitos ao interessado.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

- c) Avaliar a aplicabilidade da decisão do Diretor do Depes, de 2/7/2020, no Processo CD n. 494.817/2018 aos demais casos, visando à uniformização do entendimento para situações similares.

### **3 CONCLUSÃO**

Diante das evidências obtidas a partir da aplicação dos testes de inspeção, conclui-se que os controles internos da gestão, preventivos e detectivos, desenhados para identificar a presença de servidores constantes do CEAF em cargos efetivos e comissionados do Quadro de Pessoal desta Casa **são existentes e eficazes, embora tenham espaço para aprimoramento**, com a finalidade de mitigar os riscos identificados.

Para atingir os objetivos propostos e direcionar os trabalhos da equipe, foram formuladas duas questões de inspeção.

Quanto à primeira questão de inspeção<sup>25</sup>, constatou-se que:

- a) no momento não há servidores em situação de incompatibilidade para o exercício de cargo público, em virtude de punição disciplinar, investidos em cargos da CD;
- b) foram detectados sete servidores que exerceram cargos nesta Casa, no período de 2013 a 2019, apesar de estarem em condição de incompatibilidade legal para exercício de cargo público.

Quanto à segunda questão de inspeção<sup>26</sup>, verificou-se que:

- a) existem controles internos para evitar a posse de servidores efetivos e comissionados em situação de impedimento para exercício de cargo público em decorrência de punição disciplinar;
- b) existem controles internos para detecção periódica de servidores em situação de incompatibilidade para exercício de cargo público para o grupo de Secretários Parlamentares;

O resultado dos exames realizados permitiu concluir que:

- a) um servidor foi indevidamente investido em cargo do Quadro de Pessoal desta Casa, estando em situação de incompatibilidade permanente para investidura em cargo público no **momento da posse**, no ano de 2013.
- b) seis servidores ocuparam cargos do Quadro de Pessoal desta Casa, estando em situação de incompatibilidade permanente ou temporária para investidura em cargo público, em decorrência de punição disciplinar aplicada **após a posse**, entre os anos de 2013 e 2020.

<sup>25</sup> **Questão 1:** Há/houve, investidos em cargos da CD, servidores impedidos de retornar ao serviço público por força de punição disciplinar?

<sup>26</sup> **Questão 2:** Existem controles internos desenhados e eficazes para impedir ou detectar esse tipo de situação? Quais?



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

A ocorrência de casos dessa natureza pode gerar riscos de dano reputacional, de inconformidade normativa e de prejuízos financeiros. Esses riscos são potencializados devido à alta rotatividade de servidores comissionados no Quadro de Pessoal da Casa.

Entretanto, devido ao baixo volume de irregularidades em relação à quantidade de admissões da Casa para o período avaliado, considerou-se que os riscos desse processo estão sendo tratados com razoável grau de confiança pela gestão.

O gestor criou um processo eficaz para impedimento de casos de posse irregular (foi evidenciado apenas um caso de posse irregular) e um processo eficaz para detecção de casos de permanência irregular (apenas dois casos não detectados). Entretanto, há oportunidade de melhoria relativa à tempestividade para adoção das medidas corretivas.

Com efeito, dos sete casos evidenciados, em apenas dois houve desligamento em razão de procedimento para apurar a irregularidade<sup>27</sup>. Nos demais, a exoneração dos servidores em situação irregular se deu por outros motivos (um caso de exoneração por expiração da cessão<sup>28</sup>, dois casos de exoneração coletiva do gabinete, devido ao fim do mandato do Deputado<sup>29</sup> e dois casos de exoneração a pedido do Deputado<sup>30</sup>, tendo em um deles havido decisão posterior em processo administrativo anulando o vínculo irregular<sup>31</sup>).

Com o intuito de propiciar uma análise tempestiva dos dados, evitando a permanência de servidores apenados no Quadro de Pessoal da CD, pode-se utilizar de forma contínua uma trilha automatizada para extração e cruzamento dos dados. A avaliação contínua empresta confiabilidade ao processo, permitindo que o auditor se dedique à avaliação dos resultados e detecte, amiúde, a deficiência dos controles ou os eventos de risco do processo de trabalho desenvolvido pela gestão.

Por fim, registramos o agradecimento aos órgãos auditados pelo apoio prestado na execução dos trabalhos, com vistas à melhoria do processo em análise, devendo-se destacar a cordialidade, o empenho e o profissionalismo dos servidores das unidades envolvidas na presente ação de controle.

Brasília, 4 de janeiro de 2022.

---

<sup>27</sup> A servidora de Ponto n. [REDACTED] pediu exoneração após ser notificada pela Cossec/Depes. O servidor de Ponto n. [REDACTED] teve a posse anulada e foi desligado do cargo, em 10/1/2020, por decisão do Diretor-Geral.

<sup>28</sup> Servidor de Ponto n. [REDACTED].

<sup>29</sup> Servidores de Pontos n. [REDACTED] e [REDACTED].

<sup>30</sup> Servidores de Pontos n. [REDACTED] e [REDACTED].

<sup>31</sup> O servidor de Ponto n. [REDACTED] exerceu cargo de 4/1/2019 a 2/6/2019. Houve decisão, posterior à sua saída, em processo administrativo tornando sem efeito a sua posse (Processo CD n. 494.817/2018).



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

**Apêndice A**

**Quadro 1 – Períodos de exercício e detalhamento das penalidades por servidor**

<b>Ponto</b>	<b>Data início na CD</b>	<b>Data da publicação da penalidade</b>	<b>Data fim de vínculo na CD</b>	<b>Fundamento legal da penalidade</b>	<b>Data de publicação do ato de punição e página do DOU</b>
■	30/8/2017	7/3/2018	31/1/2019	8112-135; 8112-132-XIII; 8112-117-IX	7/3/2018, Seção 2, p. 62
■	6/2/2007	11/9/2013	7/4/2014	8112-132-IV	11/9/2013, Seção 2, p. 3
■	28/1/2011	8/12/2014	25/1/2015	8112-132-XIII; 8112-132-IV ; 8112-117-XII; 8112-117-IX; 8429-9-X; 8112-116-VI	8/12/2014, Seção 2, p. 3
■	19/7/2013	3/1/2014	11/3/2014	8112-132-X; 8112-132-IV; 8112-117-IX	3/1/2014, Seção 2, p. 21
■	10/6/2016	4/9/2020	8/3/2021	8429-11-I; 8429-11-C - Caput; 8112-132-XIII; 8112-132-IV; 8112-116-III; 8112-116-I; 8112-117-IX; 8112-116-IV; 8112-116-II	4/9/2020, Seção 2, p. 3
■	10/6/2016	25/9/2020	8/3/2021	8112-132-XIII; 8112-116-III; 8112-117-IX	25/9/2020, Seção 2, p. 2
■	4/8/2017	30/1/2018	9/1/2020	8429-11-I; 8112-132-IV	30/1/2018, Seção 2, p. 34
■	4/1/2019	11/9/2013	2/6/2019	8112-132-IV	11/9/2013, Seção 2, p.3



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

**Anexo 1**

**Quadro 2** - Controles adotados pela Cosec para os ocupantes do cargo em comissão de secretário parlamentar, informados em 16/11/2021, após a reunião de apresentação da Matriz de possíveis pontos

<b>I - Controles adotados pela Cosec para os ocupantes do cargo em comissão de secretário parlamentar</b>		
<b>Antes da posse – na conferência da documentação</b>		
<b>Controles realizados/ pesquisas</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Tempo/Periodicidade</b>
1- Sítio da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais - Ministério da Economia)	Verificar a acumulação ilegal de cargos.	Conferências feitas para todas as posses a partir de abril/2019.
2- Sítio do Microempreendedor Individual	Verificar eventual registro de microempreendedor individual ou empresário.	Procedimento rotineiro.
3- Sítio da Receita Federal e Cadastro de Sócios de Empresas Brasileiras, Consulta sócio.	Verificar a participação em empresa.	Desde abril/2019, quando necessário.
4-Sítio <a href="https://www.jusbrasil.com.br/home">https://www.jusbrasil.com.br/home</a>	Verificar informações jurídicas, Ação Penal ou Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa.	Desde abril/2019, quando necessário, ou por amostragem.
5- Sítios em Tribunais de Justiça Estaduais.	Verificar eventuais condenações.	Desde abril/2019, quando necessário, ou por amostragem.
<b>Após a posse</b>		
<b>Controles realizados/ pesquisas</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Tempo/periodicidade de execução/forma</b>



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO**

6- Sítio do TCU - "Sistema Inabilitados e Inidôneos" e sítio da CGU - Transparência da Controladoria-Geral da União, em "Cadastro de Expulsões da Administração Federal - (CEAF)".	Verificar a existência de secretário parlamentar ativo que esteja inabilitado para assumir cargo público.	1 vez a cada 3 meses desde 2016 e, a partir de maio/2021, uma vez por mês.
7- Lançamento de informações no Sigesp-CD acerca dos processos com condenação de secretário ou ex-secretário parlamentar.	Impedir nova posse no cargo em comissão de secretário parlamentar com condenação.	Todos os processos com penalidades que passam pela Cosec são cadastrados no Sigesp-CD:  - Para CPF já cadastrado em:  Servidor/Cadastro/Histórico/Histórico de Penalidades.  - Para CPF não cadastrado em:  Servidor/Cadastros de Apoio/Mensagens para Indicados.
<b>II – Ocorrências/melhorias</b>		
<b>Assunto</b>	<b>Ocorrências</b>	<b>Melhorias na Cosec</b>
1- Processo 134792/2009.	Processo parado por muito tempo em outros setores.	Criação de mecanismos para o acompanhamento dos processos dessa natureza.
2- Conferências nos sítios do TCU e da CGU.	Falhas/atrasos nas conferências nos sítios do TCU e da CGU.	A periodicidade das consultas foi aumentada para 1 vez por mês desde maio/2021.  Criação de arquivo com o histórico dos controles feitos, constando a data da conferência, os achados e os processos gerados a partir desse confronto.