



## RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 2/2015 – MONITORAMENTO 4

### 1 INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria realizada no processo “Gerenciar frequência, licenças e afastamentos” para exame dos controles administrativos relacionados às acumulações legais de cargos, empregos e funções públicas por parte de servidores ocupantes de cargos efetivos da Câmara dos Deputados. Os exames realizados resultaram no Relatório de Auditoria n. 2/2015 - Nuarh, expedido em 17/12/2015.

2. Retornam os autos a esta Secretaria de Controle Interno (Secin), em 4ª ação de monitoramento, para análise das providências adotadas em atendimento às recomendações de fls. 21 e 21v.

### 2 MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES

**2.1. Ponto de auditoria** “2.1 Deficiência na aferição da compatibilidade de horários por parte da chefia imediata do servidor em regime de acumulação”

**2.1.1. Recomendação** “2.1.8 a.1, à **Diretoria de Recursos Humanos que: atue junto à Diretoria-Geral para que envie esforços junto à Presidência informando-a sobre a importância da aprovação do Acordo de Cooperação Técnica com a Controladoria do Distrito Federal, em trâmite no Processo/CD 121.842/2015, para o aprimoramento do processo Gerenciar Frequência, Licenças e Afastamentos; mais especificamente, no tocante ao acompanhamento da compatibilidade de horários entre os cargos acumulados licitamente nesta Casa e no Governo do Distrito Federal**” (fl. 10).

3. Recomendação atendida, conforme Relatório de Monitoramento n. 2 em 6/10/2017.

**2.1.2. Recomendação** “2.1.8 a.2, à **Diretoria de Recursos Humanos que: em ação integrada com o Departamento de Pessoal [Depes] e com o Departamento Médico, apresente e implemente plano de ação (conforme modelo constante do anexo II do documento “Metodologia de Planejamento Setorial”, desenvolvido pela Aproge/DG), que contemple o aprimoramento dos controles atualmente existentes com vistas a minimizar os riscos materializados nas ocorrências citadas no item 2.1.1 do presente Relatório**” (fl. 10).

#### 2.1.2.1. Providências informadas pelo gestor

4. A Assessoria Jurídica do Departamento de Pessoal (Asjur/Depes) informa que se manifestou, nos autos do processo eDoc n. 267.587/2018, acerca da minuta de normativo proposta pela Coordenação de Registro Funcional (Coref), bem como a respeito da minuta de normativo proposta pela Diretoria de Recursos Humanos (DRH).



5. Nos autos de tal processo, após análise da Asjur/Depes, o diretor do Depes assim se manifesta para o diretor de Recursos Humanos:

Em sua análise, a Asjur destaca que, na auditoria conduzida pela Secretaria de Controle Interno, foi enaltecida a necessidade da fixação normativa dos procedimentos a serem realizados pela chefia imediata na análise da compatibilidade de horários, bem como dos mecanismos de fiscalização e supervisão da Coref, com definição das “responsabilidades da Serpe e da Seref no tocante às acumulações de cargos públicos”.

Aponta que, além disso, e não obstante oficialmente fora das recomendações especificamente dirigidas ao DEPES (item 2.1.8, a3 – pág. 19 eDoc), suscitou-se dúvida a respeito da pertinência de os servidores submetidos a regime de acumulação de cargos permanecerem possibilitados a prestarem sessões noturnas, na medida em que muitas das fragilidades encontradas nos controles sobre suas jornadas de trabalho estão diretamente relacionadas, num primeiro momento, ao registro de horas de sessões noturnas com sobreposição parcial do horário de trabalho a ser observado pelo servidor no outro órgão ou entidade pública.

Salienta que o próprio órgão auditado admitiu, segundo notícia o instrumento de auditoria, que as sessões noturnas realizadas não são consideradas na aferição positiva de compatibilidade de horários mensal, tampouco são levadas em conta na averiguação da presença de tempo suficiente para o descanso, alimentação e deslocamento seguro até a sede onde se dará o exercício funcional confinante.

Observa que esse elemento de análise, factualmente verificado e somado às múltiplas tensões igualmente suscetíveis de resultarem da possibilidade de formação de banco de horas e de prestação de sobrejornada por parte dos servidores em regime cumulativo de cargos, sinaliza a necessidade de a Administração Superior da Casa visitar, com certo grau de prioridade, esse quadro de nociva tolerância com ocorrências daquela natureza.

Defende que a especial responsabilidade que é acometida às chefias imediatas, qual seja, a de bem fiscalizar a concretização de requisito constitucional material para a licitude do regime acumulatório de cargos, não pode ser justamente exigida sem que se discutam, antes, as questões colocadas na alínea a.3 do item 2.1.8 do relatório da SECIN, [...].

A Asjur louva a proposta da SECIN e dissente apenas da forma sugerida. Argumenta que o dispositivo indicado, juntamente com os parágrafos e demais disposições que o antecedem, tratam, exclusivamente, do servidor com jornada de trabalho reduzida. Assim, à vista do disposto no art. 11, III, b e c, da Lei Complementar n. 95, de 1998, entende ser de bom trato que futuras restrições destinadas a servidores submetidos a regime de acumulação de cargos sejam objeto de artigo de norma autônomo.

Com esses realces, a Asjur fez juntar aos autos nova minuta constante do item documental n. 6, tendo registrado que julgou pertinente proceder a apenas alguns ajustes redacionais, na tentativa de adaptá-la à técnica legislativa e assim aprimorar a compreensão que pretende ser alcançada a partir das disposições que ela visa introduzir.

Esclareça-se que a Asjur não propôs modificação no anexo da minuta proposta pela Coref, de modo que aquela versão inicialmente apresentada, isto é, o ANEXO I constante do item documental n. 2 acompanha a nova minuta apresentada pela Asjur no item documental n. 6.

Feitos esses registros, submeto o assunto à consideração de Vossa Senhoria, solicitando o envio dos autos à Diretoria-Geral para exame e, se houver concordância, edição do normativo que ora se propõe, conforme minuta inserida no item documental n. 6 e respectivo anexo constante do item documental n. 2, salientando a necessidade de a Alta Administração da Casa apreciar a questão realçada pela Assessoria Jurídica deste Departamento,



qual seja, avaliar a pertinência de os servidores submetidos a regime de acumulação de cargos permanecerem possibilitados a prestar serviço extraordinário, realizar sessão noturna e formar banco de horas.

6. Consta no eDoc que o processo encontra-se na DRH desde 28/8/2018.

#### **2.1.2.2. Análise**

7. Manifestação anterior deste Núcleo reconhece os esforços empenhados pelos gestores no aperfeiçoamento dos controles associados ao efetivo cumprimento da jornada laboral.

8. Entretanto, entende-se que, ainda que a DRH e seus departamentos já venham implementando melhorias em seus controles, a ausência de normatização limita o alcance de tais medidas e mantém os níveis de risco apontados.

9. Nesse sentido, a minuta de alteração da Portaria/DG n. 186, de 24 de junho de 2015 e a minuta de Instrução Normativa que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados na verificação da licitude da acumulação de cargos, tendo em vista parametrizarem as ações para toda a Câmara, trazem soluções mais adequadas ao atendimento da presente recomendação.

10. Cabe, porém, salientar que a mitigação dos riscos somente se materializa quando ambas as minutas forem efetivamente apreciadas pela Diretoria-Geral (DG) e convertidas em norma.

#### **2.1.2.3. Conclusão**

11. Enviar os autos à DG, para análise das minutas apresentadas.

12. Recomendação em atendimento.

**2.1.3. Recomendação “2.1.8 a.3, à Diretoria de Recursos Humanos que: *avale a possibilidade de incluir os servidores que já possuam sobrecarga de trabalho em razão da acumulação de cargos na proibição disposta no §6º do art. 7º da Portaria n. 186, de 24 de junho de 2015, ou seja, prestar serviço extraordinário, realizar sessão noturna e formar banco de horas, sendo permitida apenas a compensação da jornada de trabalho ao longo do mês*” (fl. 10).**

#### **2.1.3.1. Providências informadas pelo gestor**

13. Em relação a este item, para além dos registros do diretor do Depes apresentados no item anterior, cabe retomar o seguinte trecho da manifestação da Asjur/Depes:

Esse elemento de análise, factualmente verificado e somado às múltiplas tensões igualmente suscetíveis de resultarem da possibilidade de formação de banco de horas e de prestação de sobrejornada por parte dos servidores em regime cumulativo de cargos, sinaliza a necessidade de a Administração Superior da Casa visitar, com certo grau de prioridade, esse quadro de nociva tolerância com ocorrências daquela natureza.

E como já muito bem enfatizado pelo órgão de controle interno, se é certo já não mais existir qualquer diretriz jurisprudencial a impor quantitativo máximo às cargas horárias que compõem o exercício funcional em regime de



acumulação, já que o contrário poderia representar o esvaziamento da própria regra constitucional que assegura o acúmulo, nem por isso cabe dizer que serão consentidas jornadas livres de qualquer contenção cogitada em atenção à dignidade e ao respeito da pessoa humana, principalmente quando é o Estado a figurar na outra ponta da relação jurídica de trabalho.

Deflui, aliás, da superação jurisprudencial do outrora conhecido limite de sessenta horas não uma absoluta e inobjetable discricionariedade administrativa abertamente permissiva de cenários extremos ou mesmo inumanos, pouco importando se geradores de reconhecidas vantagens financeiras ao servidor, mas um evidente recrudescimento da responsabilidade da chefia imediata, cujas atribuições não se devem encerrar na simples verificação da inexistência de superposição das jornadas oficialmente declaradas, indo, ao revés, além, para aplicar esforços dirigidos a coibir que incompatibilidades horárias efetivamente se configurem no cotidiano de seus subordinados.

E essa especial responsabilidade que lhes é acometida, qual seja, a de bem fiscalizar a concretização de requisito constitucional material para a licitude do regime acumulatório de cargos, não pode ser justamente exigida sem que se discutam, antes, as questões colocadas na alínea a.3 do item 2.1.8 do relatório da SECIN, [...].

Louvando a proposta da SECIN, esta Assessoria dissente apenas da forma sugerida, já que o dispositivo indicado, juntamente com os parágrafos e demais disposições que o antecedem, tratam, exclusivamente, do servidor com jornada de trabalho reduzida. De modo que, à vista do disposto no art. 11, III, b e c, da Lei Complementar n. 95, de 19981, é de bom trato que futuras restrições destinadas a servidores submetidos a regime de acumulação de cargos sejam objeto de artigo de norma autônomo.

Feito esse realce, julgamos pertinente proceder apenas a alguns ajustes redacionais na minuta apresentada, na tentativa de adaptá-la à técnica legislativa e assim aprimorar a compreensão que pretende ser alcançada a partir das disposições que ela visa introduzir.

#### **2.1.3.2. Análise**

14. Considerando-se a manifestação da Asjur/Depes e reiterando-se as análises do monitoramento anterior e da recomendação 'a.2' acima efetuada, a aprovação da minuta apresentada pela DRH atenderia plenamente à recomendação 'a.3'.

#### **2.1.3.3. Conclusão**

15. Enviar os autos à DG, para análise das minutas apresentadas.

16. Recomendação em atendimento.

**2.1.4. Recomendações “2.1.8 b.1, ao Departamento de Pessoal que: estabeleça formalmente os procedimentos a serem realizados pelas chefias imediatas na análise da compatibilidade de horários, dirimindo, inclusive, as dúvidas apontadas no item 2.1.7 (Portaria, Ordem de Serviço, orientações, entre outros)” (fls. 10 e 10v).**

#### **2.1.4.1. Providências informadas pelo gestor**

17. Conforme já informado no monitoramento anterior, visando atender à recomendação 'b.1', a Coref/Depes manifesta, à fl. 46, que elaborou uma minuta de



Instrução Normativa, baseada na OS n. 155/2016 - Demed, a qual foi analisada pela Asjur/Depes, que sugeriu alguns ajustes redacionais por meio do processo eDoc n. 267.587/2018.

18. Reforça ainda que as dúvidas apontadas no item 2.1.7 estão contempladas na minuta.

#### **2.1.4.2. Análise**

19. Após análise da Asjur/Depes, foram sugeridos alguns ajustes no texto da minuta, conforme última versão presente nos autos.

20. Contudo, cumpre repisar algumas questões descritas no item 2.1.7 do relatório de auditoria (fls. 8v e 9) que ainda não foram esclarecidas nem constam na minuta apresentada, para oportuna análise do gestor, tendo em vista que a minuta da Instrução Normativa ainda será submetida à Diretoria-Geral.

- No caso de servidores professores, a compatibilidade de horários deverá ser analisada levando-se em consideração apenas o horário em que o servidor realiza suas atividades em sala de aula?
- Nesse mesmo caso, como analisar a compatibilidade de horários nos meses em que o servidor encontra-se de férias na universidade ou centro de ensino? Nesses meses, ele poderia cumprir sua jornada na Casa em qualquer horário?

21. Além disso, ainda que a minuta estabeleça os procedimentos a serem realizados pelas chefias imediatas na análise da compatibilidade de horários, convém salientar a ausência de parâmetros para a análise do que seriam “jornadas excessivas” (art. 6º, III), uma vez que não mais se pode utilizar o critério objetivo de limite do número de horas, conforme revisão do entendimento jurisprudencial pela Corte de Contas.

22. É prudente considerar, todavia, que, apesar de não haver limites objetivos definidos, conforme apontado por esta Secin e acima ratificado pela Asjur/Depes, não devem ser “[...] consentidas jornadas livres de qualquer contenção cogitada em atenção à dignidade e ao respeito da pessoa humana, principalmente quando é o Estado a figurar na outra ponta da relação jurídica de trabalho”. Assim, considerando-se que caberá às chefias imediatas o entendimento sobre o que se enquadraria como jornada excessiva, seria prudente que alguns parâmetros fossem estabelecidos.

#### **2.1.4.3. Conclusão**

23. Enviar os autos à DG, para análise das minutas apresentadas.

24. Recomendação em atendimento.

**2.1.5. Recomendações “2.1.8 b.2, ao Departamento de Pessoal que: avalie a necessidade de as chefias imediatas reexaminarem a compatibilidade de horários dos servidores listados no Apêndice III, em razão de as informações apresentadas serem consideradas imprecisas ou incompletas” (fl. 10v).**

25. Recomendação atendida, conforme Relatório de Monitoramento n. 3 em 11/6/2018.



**2.1.6. Recomendações “2.1.8 b.3 e b.4, ao Departamento de Pessoal que:**

**b.3. realize levantamento com vistas a verificar o período durante o qual houve sobreposição de horários entre os cargos acumulados pelo servidor de ponto **XXXX**;**

**b.4. promova o ressarcimento dos valores eventualmente percebidos em duplicidade pelo servidor de ponto **XXXX**, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa” (fl. 10v).**

26. Recomendações atendidas, conforme Relatório de Monitoramento n. 3 em 11/6/2018.

**2.1.7. Recomendação “2.1.8 b.5, ao Departamento de Pessoal que: *avalie a necessidade de as chefias imediatas reexaminarem a compatibilidade de horários dos servidores que realizaram sessão noturna ou acumularam saldo em banco de horas, em razão de essa sobrecarga de trabalho não ter sido considerada no momento do ateste da suficiência do intervalo para descanso, alimentação e deslocamento seguros do servidor” (fl. 10v).***

27. Recomendação atendida, conforme Relatório de Monitoramento n. 3 em 11/6/2018.

**2.2. Ponto de auditoria “2.2 Deficiências na rotina de verificação anual da compatibilidade de horários por parte da Coordenação de Registro Funcional”**

**2.2.1. Recomendação “2.2.8 a.1, ao Departamento de Pessoal que: *estabeleça formalmente os procedimentos de fiscalização e supervisão da Coref, definindo as responsabilidades da Serpe e da Seref no tocante às acumulações de cargos públicos” (fl. 14).***

**2.2.1.1. Providências informadas pelo gestor**

28. A Coref entende, à fl. 46v, que sua atribuição no tocante à acumulação de cargos públicos seja apenas de registro e não de supervisão ou conferência do trabalho efetuado pelas chefias imediatas dos servidores que acumulam cargos.

29. Ressalta, ainda, que a minuta de Instrução Normativa também tem o propósito de esclarecer tal papel dentro deste processo.

**2.2.1.2. Análise**

30. Cabe repisar que o Anexo IV do Ato da Mesa n. 27, de 20/8/2013, prevê que “*competem à Seção de Registro de Frequência controlar e registrar a frequência ordinária e extraordinária dos servidores do quadro efetivo e ocupantes de cargos de natureza especial*”.

31. Considerando-se a definição dos papéis da Coref e suas seções pela Instrução Normativa, esta recomendação encontra-se em atendimento até a análise e implementação da minuta.

**2.2.1.3. Conclusão**



32. Enviar os autos à DG, para análise das minutas apresentadas.
33. Recomendação em atendimento.

**2.2.2. Recomendação “2.2.8 a.2, ao Departamento de Pessoal que: *realize levantamento dos valores a serem ressarcidos pelos servidores apontados no Apêndice V, em razão das sessões noturnas percebidas indevidamente, garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa*” (fl. 14).**

34. Recomendação atendida, conforme Relatório de Monitoramento n. 3 em 11/6/2018.

### **3 CONCLUSÃO**

35. Propõe-se que o processo seja encaminhado à DG para conhecimento do presente relatório, bem como para avaliação e monitoramento das providências necessárias ao atendimento das recomendações remanescentes do Relatório de Auditoria n. 2/2015 - Nuarh.
36. Finalmente, os autos deverão retornar a este Núcleo de Auditoria para novo monitoramento, assim como para subsidiar a realização do Relatório de Auditoria de Gestão<sup>1</sup>.

Brasília, 21 de dezembro de 2018.

---

<sup>1</sup> Item 11, Anexo II, da DN/TCU 147/2015 – Conteúdo do Relatório de Auditoria de Gestão - avaliação da qualidade e suficiência dos controles internos administrativos instituídos pela UPC com vistas a garantir que seus objetivos estratégicos sejam atingidos, considerando os seguintes elementos do sistema de controles internos da unidade: a) ambiente de controle; b) avaliação de risco; c) atividades de controle; d) informação e comunicação; e) monitoramento.