

RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 2/2015 – NUARH

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria prevista no Plano Anual de Controle Interno (Paci) desta Secretaria de Controle Interno (Secin), referente ao exercício de 2014, para exame dos controles administrativos do processo *Gerenciar Frequência, Licenças e Afastamentos*. Como escopo do presente trabalho, foram selecionados os controles relacionados às **acumulações legais** de cargos, empregos e funções públicas por parte de **servidores ocupantes de cargos efetivos** da Câmara dos Deputados, ou seja, as acumulações já autorizadas pela Casa, sujeitas à constante avaliação da compatibilidade de horários.

Os riscos identificados nesse processo impactam o alcance, pela Casa, do objetivo disposto na Diretriz Estratégica 7 “Aperfeiçoar a gestão da Câmara dos Deputados” do Ciclo de Gestão Estratégica 2012-2023, mais especificamente, na Linha de Atuação 7.4 “Promover uma adequada gestão de pessoas, com ênfase na produtividade, meritocracia e qualidade de vida.”

1.1 Apresentação

A matéria é disciplinada pela Constituição Federal, nos incisos XVI, XVII e §10º do art. 37¹, e pela Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, nos arts. 118 a 120². Por esses

¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (“*Caput*” do artigo com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

[...]

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas; (*Alínea com redação dada pela Emenda Constitucional n. 34, de 2001*)

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998*)

[...]

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. (*Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998*)

² Art. 118. Ressalvados os casos previstos na Constituição, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos.

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

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

§ 3º Considera-se acumulação proibida a percepção de vencimento de cargo ou emprego público efetivo

dispositivos, é vedada a acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas, salvo nas hipóteses de dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico e dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde com profissões regulamentadas.

Porém, em qualquer dessas hipóteses, a compatibilidade de horários apresenta-se como condição fundamental para a licitude da acumulação, devendo ser aferida ao longo de toda a vida funcional do servidor, na medida em que uma acumulação legal pode, a qualquer tempo, deixar de sê-lo, em razão da alteração das jornadas em um dos órgãos.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) vinha admitindo como limite máximo, em casos de acumulação de cargos ou empregos públicos, a jornada de trabalho de sessenta horas semanais. Entretanto, em 2011, por meio do Acórdão n. 1.338 do Plenário, a Corte de Contas sinalizou uma mudança de entendimento.

De acordo com o referido acórdão, que reflete a posição atual do Tribunal, a acumulação lícita de cargos cujas jornadas, somadas, ultrapassem sessenta horas semanais, apesar de indesejável, não é vedada por lei. Assim, a compatibilidade de horários deve ser apurada caso a caso, não se sujeitando a jornada máxima, desde que não interfira no desempenho, com eficiência, dos cargos licitamente acumulados.

Ainda em consonância com a atual jurisprudência do TCU, as chefias imediatas têm importante papel na avaliação da acumulação de cargos públicos de seus subordinados. Isso porque a instância responsável pela análise da viabilidade da acumulação (Departamento de Pessoal) deve verificar, junto à autoridade hierarquicamente superior ao servidor (chefia imediata), a qualidade e o não comprometimento do trabalho, fundamentando sua decisão e anexando, ao respectivo processo administrativo, a documentação comprobatória³.

Assim, compete à chefia imediata avaliar se o servidor realiza suas atribuições profissionais com zelo, dedicação, assiduidade e pontualidade, bem como se há compatibilidade de horários entre os cargos acumulados, podendo, eventualmente, vir a responder por omissão ou negligência, caso seja comprovada violação aos princípios que regem a administração pública quando da avaliação.

Dos 65 servidores em regime de acumulação em 1º/10/2015, 59 encontravam-se ativos, sendo submetidos, anualmente, à avaliação da compatibilidade de horários⁴. Os

com proventos da inatividade, salvo quando os cargos de que decorram essas remunerações forem acumuláveis na atividade. (*Parágrafo acrescido pela Lei n. 9.527, de 10/12/1997*)

Art. 119. O servidor não poderá exercer mais de um cargo em comissão, nem ser remunerado pela participação em órgão de deliberação coletiva. (*“Caput” do artigo com redação dada pela Lei nº 9.527, de 10/12/1997*)

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica à remuneração devida pela participação em conselhos de administração e fiscal das empresas públicas e sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, bem como quaisquer empresas ou entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha participação no capital social, observado o que, a respeito, dispuser legislação específica. (*Parágrafo único acrescido pela Lei nº 9.292, de 12/7/1996 e com nova redação dada pela Medida Provisória nº 2225-45, de 4/9/2001*)

Art. 120. O servidor vinculado ao regime desta Lei, que acumular licitamente dois cargos efetivos, quando investido em cargo de provimento em comissão, ficará afastado de ambos os cargos efetivos, salvo na hipótese em que houver compatibilidade de horário e local com o exercício de um deles, declarada pelas autoridades máximas dos órgãos ou entidades envolvidos. (*Artigo com redação dada pela Lei nº 9.527, de 10/12/1997*)

³ Acórdãos n. 1.336/2012, 1.168/2012, 1.397/2012, 1.696/2012, 1.457/2013 e 625/2014 do Plenário do TCU, dentre outros.

⁴ A servidora de ponto ██████, incluída no referido cômputo, aposentou-se na Câmara dos Deputados em 19/10/2015.

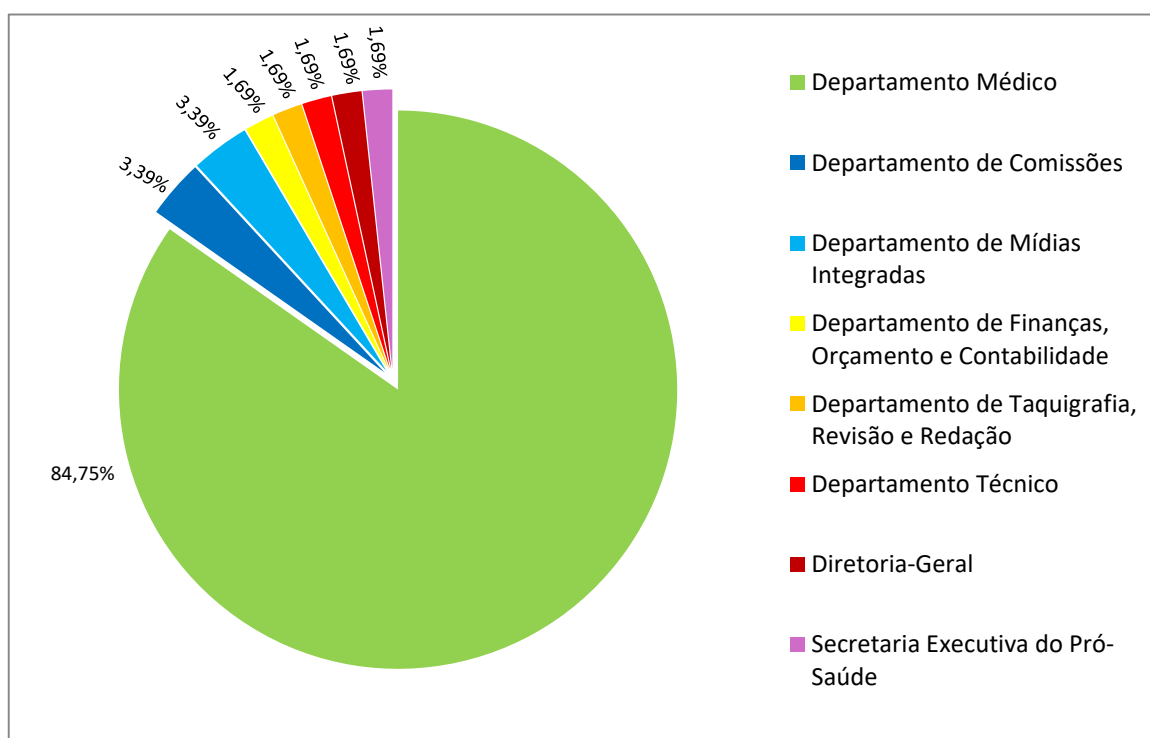
servidores já aposentados na Câmara dos Deputados que acumulam proventos com remuneração de outro órgão não são submetidos à referida avaliação.

O órgão responsável por aferir, inicialmente, a licitude da acumulação de cargos por parte dos servidores, bem como por, anualmente, verificar a compatibilidade de horários dos autorizados pelo Diretor-Geral a acumular cargos públicos é a Coordenação de Registro Funcional (Coref)⁵ do Departamento de Pessoal (Depes), por meio da Seção de Registro de Pessoal Efetivo (Serpe)⁶ e da Seção de Registro de Frequência (Seref).⁷

A distribuição, em 1º/10/2015, dos 59 servidores efetivos ativos em regime de acumulação pelos setores da Casa é a constante do Apêndice I.

A grande concentração de servidores em regime de acumulação se dá no Departamento Médico (Demed), conforme ilustra a Figura 1.

Figura 1 – Distribuição de servidores que acumulam licitamente cargos públicos na Casa



: SigespCD.

Fonte

Cumpra registrar que, em 2013, o TCU se posicionou em duas oportunidades

⁵ Ato da Mesa n. 27, de 20 de agosto de 2003. Anexo IV. Compete à Coordenação de Registro Funcional acompanhar o levantamento da frequência e dos afastamentos para elaboração da folha de pagamento, executar as atividades de cadastro, registro funcional e movimentação dos servidores efetivos e dos cargos de natureza especial; conceder e registrar as concessões dos benefícios e vantagens previstos na legislação e normas vigentes; processar o expediente relativo a provimento e vacância, elaborando os atos respectivos e providenciar a publicação no órgão oficial dos atos de sua competência.

⁶ Ato da Mesa n. 27/2003. Anexo IV. Compete à Seção de Registro Funcional [atual Serpe] cadastrar e controlar os dados funcionais e a movimentação dos servidores do quadro efetivo.

⁷ Ato da Mesa n. 27/2003. Anexo IV. Compete 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.

sobre casos particulares de servidores da Casa em regime de acumulação, sobre os quais requereu justificativas para os indícios de irregularidades apontados (Acórdãos n. 928/2013 e n. 2.142/2013, ambos do Plenário).

Ainda, em julho de 2015, por meio do Ofício 278-20/2015-TCU da Diretoria de Auditoria em Pessoal (Diaup) da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), o TCU encaminhou, a esta Secin, diligência solicitando esclarecimentos a respeito de oito servidores sobre os quais pairam indícios de acumulação irregular de cargos públicos por incompatibilidade das jornadas de trabalho (pontos █████, █████, █████, █████, █████, █████, █████ e █████). A resposta foi encaminhada ao Tribunal em 24/9/2015, via correio eletrônico, com as informações requeridas.

Tais casos demonstram que o tema merece toda a atenção dos gestores. O visível interesse do TCU sobre o assunto, o lapso de tempo desde a última avaliação do referido objeto, o comprometimento da gestão na solução das pendências apontadas no Relatório de Auditoria n. 8/2009 – Coasp e as novas possibilidades de controle trazidas pelo registro eletrônico de frequência motivaram o presente trabalho.

1.2 Objetivo

A auditoria teve por objetivo verificar **a regularidade das acumulações de cargos já autorizadas pela Câmara dos Deputados**, bem como a qualidade dos **controles relacionados à análise da compatibilidade de horários**, requisito fundamental à manutenção da legalidade da acumulação.

Não foram objeto do escopo a verificação do acúmulo ilegal de cargos públicos por servidores ocupantes de cargo em comissão (Cargo de Natureza Especial – CNE e Secretário Parlamentar – SP) e a detecção de casos de acumulação sem o conhecimento da Casa, temas que poderão ser abordados em ação de controle futura.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida a legislação e as recomendações do TCU estão sendo observadas, formularam-se as questões de auditoria a seguir indicadas:

- a) os controles administrativos atualmente operantes no processo de verificação da compatibilidade de horários dos servidores autorizados para o acúmulo de cargos públicos asseguram, com razoável garantia, a conformidade com as normas que regem a matéria e com o posicionamento do TCU?
- b) os controles administrativos atualmente operantes mitigam ou reduzem a exposição da Casa ao risco de acumulações ilegais pela incompatibilidade de horários?
- c) o interesse público é prioritariamente observado quando da constatação, pela chefia imediata, da compatibilidade de horários dos servidores que se encontram em regime de acumulação de cargos públicos?

1.3 Metodologia

A auditoria compreendeu os seguintes procedimentos: cruzamento de bancos de dados, entrevistas com gestores e chefias imediatas responsáveis pela análise da

compatibilidade de horários dos cargos de seus subordinados em regime de acumulação, mapeamento de procedimentos, análise individualizada de 100% dos processos de verificação anual de compatibilidade de horários de 2014 e 2015 (instaurados até 28/10/2015) e extração de relatórios do SigespCD e do ePonto.

Por oportuno, registre-se que o planejamento e a execução do presente trabalho foram iniciados antes do advento do Ato da Mesa n. 24, de 6 de maio de 2015, que instituiu o registro da frequência dos servidores em coletores biométricos integrados a sistema eletrônico, importante ferramenta de controle para o processo sob exame.

Tendo em vista que o controle da jornada ordinária dos servidores é essencial à avaliação da compatibilidade de horários dos cargos em regime de acumulação, após a edição do referido Ato, foi necessário o replanejamento da presente auditoria, o que ensejou a realização de novos testes e o descarte de outros, já finalizados. Sendo assim, não foi possível cumprir o prazo inicialmente previsto para a conclusão dos trabalhos.

Por fim, registre-se que os pontos de auditoria aqui relatados foram apresentados e debatidos com os gestores da Diretoria de Recursos Humanos (DRH), do Depes, da Coref e do Demed em 30/11/2015, com a presença do senhor Secretário de Controle Interno. Naquela oportunidade, concluiu-se sobre a necessidade de se repensarem os controles atualmente existentes, em face das novas orientações do TCU sobre o tópico acumulação de cargos públicos, bem como do advento do registro eletrônico de frequência dos servidores desta Casa.

2 PONTOS 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. Situação encontrada:

Examinando-se 100% dos processos submetidos à análise da compatibilidade de horários de 1º/1/2014 a 28/10/2015⁸, evidenciaram-se as seguintes ocorrências, que demonstram fragilidades na aferição da compatibilidade de horários, sob responsabilidade das chefias imediatas⁹:

- a) em parte dos processos analisados, as chefias imediatas atestaram a compatibilidade de horários:
 - a.1. apesar de não haver, nos autos, informações claras acerca da jornada de trabalho do servidor, tanto na Casa quanto no outro órgão;
 - a.2. apesar de haver choque de horários entre os vínculos públicos acumulados licitamente;
 - a.3. aceitando-se, como justificativa, para o choque ou o pequeno intervalo, o uso de banco de horas ou abono do servidor no outro órgão;
 - a.4. apesar de haver jornadas ininterruptas superiores a dezoito horas, com pouco ou nenhum intervalo para deslocamento, descanso e refeição;
- b) servidores em regime de acumulação realizaram sessões noturnas (SN) e formaram banco de horas, comprometendo a efetiva análise da chefia imediata

⁸ 65 processos, aqui incluídos os servidores que, neste período, já se desligaram do outro órgão.

⁹ Relação dos processos analisados no Apêndice II.

quanto ao desgaste físico do servidor motivado pela extensão da jornada laboral;

- c) o interesse particular do servidor foi aparentemente priorizado quando da montagem de sua escala de trabalho na Casa;
- d) não há evidência, nos processos individualizados, de que as alterações da situação do servidor no outro órgão são informadas à chefia imediata, ensejando reavaliação da compatibilidade pelo aumento da carga horária ou pela mudança da jornada;
- e) não foi identificado controle específico para monitoramento dos afastamentos dos servidores no outro órgão.

2.1.2. Critérios:

- a) art. 37, inciso XVI, da Constituição da República;
- b) art. 118, §2º, da Lei n. 8.112/1990;
- c) despacho da Coref nos processos individualizados de acumulação de cargos públicos, com orientações às chefias imediatas;
- d) Acórdão TCU n. 1.336/2012 – Plenário;
- e) Acórdão TCU n. 1.168/2012 – Plenário;
- f) Acórdão TCU n. 1.397/2012 – Plenário;
- g) Acórdão TCU n. 1.696/2012 – Plenário;
- h) Acórdão TCU n. 1.457/2013 – Plenário;
- i) Acórdão TCU n. 625/2014 – Plenário, entre outros;
- j) Resolução CFM n. 2.077/2014.

2.1.3. Evidências:

a.1. ausência de informações claras acerca da jornada de trabalho do servidor, tanto na Casa quanto no outro órgão¹⁰:

- 22 servidores tiveram atestada a compatibilidade de horários pela chefia imediata em 2014 e 22, em 2015, apesar de a jornada informada pelo outro órgão não ter sido apresentada de forma clara;
- oito servidores tiveram atestada a compatibilidade de horários pela chefia imediata em 2014 e dois, em 2015, sem que houvesse, nos autos, informação clara acerca da jornada de trabalho cumprida na Casa;
- informações imprecisas acerca das trocas de plantão realizadas por servidores da Coordenação de Emergências Médicas (Coeme), como se verifica nos processos relativos aos servidores de ponto [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED].

a.2. choque de horários entre os vínculos públicos acumulados licitamente:

O servidor de ponto [REDACTED] apresentou concomitância de horas trabalhadas, no dia 30/05/2014, na Câmara dos Deputados e no Hospital Materno Infantil de Brasília, no período de 14h às 19h, sem que fosse detectada pela chefia imediata. Apenas o mês de maio estava disponível para aferição.

¹⁰ Detalhamento da ocorrência no Apêndice III.

a.3. aceite de banco de horas ou abono do servidor no outro órgão como justificativa para o choque ou o pequeno intervalo:

- três casos em que o servidor não teve intervalo entre as jornadas, mas justificou pela existência de banco de horas no outro órgão (██████ e ██████) ou utilização de abono (██████);
- o servidor de ponto ██████ não apresentou intervalo entre as jornadas cumuladas, porém atesta não ser necessário em razão da distância entre os órgãos e da possibilidade de ajuste de horário no outro vínculo pelo banco de horas;
- a chefia imediata da servidora de ponto ██████ considerou válido o intervalo de 15 minutos entre as jornadas, em virtude da informação de que a distância entre os órgãos é de “5 minutos a pé” e que só realiza “pequenas refeições” durante o dia, sem a necessidade de horário para almoço.

a.4. jornadas superiores a dezoito horas, com pouco ou nenhum intervalo para deslocamento, descanso e refeição:

- 21 casos em que foram identificadas jornadas longas de trabalho, com pouco ou nenhum intervalo (██████, ██████).

b. servidores em regime de acumulação realizaram SN e formaram banco de horas, comprometendo a efetiva análise da chefia imediata quanto ao desgaste físico do servidor motivado pela extensão da jornada laboral:

- entrevista com gestores do Demed em que informa não haver controle sobre as SN realizadas pelos servidores em regime de acumulação;
- em nenhum processo analisado, observou-se qualquer comentário tanto da chefia imediata quanto da Coref a respeito da necessidade de verificação das SN no cômputo da carga horária total do servidor;
- entrevista com gestores do Demed em que informa permitir que o servidor faça banco de horas, desde que previamente negociado com a chefia imediata, sendo a janela permitida de trabalho, em razão da Ordem de Serviço n. 149, de 20 de maio de 2015, ajustada para 30 minutos antes e até 1 hora depois do horário para o qual o servidor está escalado;
- em nenhum processo analisado, observou-se qualquer comentário tanto da chefia imediata quanto da Coref a respeito da necessidade de verificação das horas acumuladas em banco de horas no cômputo da carga horária total do servidor;
- relatório do SigespCD com a consolidação de SN dos servidores em regime de acumulação;
- relatório do ePonto com saldo acumulado no banco de horas dos servidores em regime de acumulação, atualizado até 26/11/2015.

c. aparente priorização do interesse particular do servidor quando da montagem de sua escala de trabalho na Casa:

- dois casos de troca de escala no Demed após alteração de horário no outro órgão, aparentemente, para permitir a acumulação:

- o servidor de ponto [REDACTED] teve sua escala alterada três vezes no Demed, de janeiro/2014 a setembro/2015, em razão da alteração de seu horário de trabalho no outro órgão (há, nos autos, inclusive, essa justificativa para a mudança de lotação – Processo/CD 114.333/2011);
- o servidor de ponto [REDACTED] teve sua escala alterada três vezes no Demed, de junho/2014 a abril/2015, após a alteração da jornada de trabalho ordinária no outro órgão, para fins de regularização da acumulação (Processo/CD 114.186/2014);
- entrevista com gestores do Demed, em 2/9/2015, quando informaram que as jornadas e/ou escalas de trabalho dos servidores em regime de acumulação de cargos são montadas considerando-se a jornada de trabalho do outro órgão e negociadas, individualmente, com os servidores, a fim de adequar seu interesse particular ao interesse público da Casa.

d. ausência de controle quanto às alterações da situação do servidor no outro órgão que ensejem reavaliação da compatibilidade pelo aumento da carga horária ou pela mudança da jornada:

- em quase a totalidade dos processos analisados, a jornada informada pelo servidor em 2014 difere da informada em 2015 (tanto na Câmara quanto no outro órgão), sem que tenha havido nova análise formal da compatibilidade de horários por parte da chefia imediata no momento da mudança ([REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], entre outros).

e. ausência de controle específico para monitoramento dos afastamentos:

- a servidora de ponto [REDACTED] está de licença para tratar de interesse particular (LIP) de 21/8/2006 até 21/2/2017, informação esta que foi considerada pelo Diretor-Geral quando da autorização da acumulação em 21/8/2014. Não há, nos autos, evidência de que a servidora continua de LIP em 2015.

2.1.4. Causas:

- a) ausência de normativo interno, manual ou orientações que formalizem e/ou detalhem os procedimentos relativos ao tema, definindo atribuições das chefias imediatas e critérios a serem observados quando do exame da compatibilidade de horários de seus servidores;
- b) ausência de evidenciação, nos processos individualizados, da efetiva análise realizada pela chefia imediata quanto à compatibilidade de horários, em que sejam discriminados os exames realizados e comprovada a existência de intervalos para descanso, alimentação e deslocamento seguros, nos moldes do proposto no Apêndice IV;
- c) não consideração, pela chefia imediata, da sobrecarga de trabalho em razão da realização de SN ou formação de banco de horas, ao atestar que a acumulação de cargos não compromete a qualidade do serviço prestado pelo servidor;
- d) falhas no controle posterior de supervisão, realizado pela Coref, da manifestação da chefia imediata que atesta a compatibilidade de horários do servidor;
- e) cultura organizacional tendente a ajustar o horário do servidor em regime de acumulação.

2.1.5. Efeitos:

- a) situação irregular de acúmulo de cargos públicos, em razão da incompatibilidade de horários;
- b) locupletamento ilícito do servidor que não cumpre integralmente sua jornada de trabalho no outro órgão;
- c) possível comprometimento da qualidade dos serviços prestados pelos servidores, em razão da sobrecarga de trabalho advinda da acumulação de cargos;
- d) possibilidade das escalas de atendimento no Demed não condizerem com a demanda do departamento;
- e) possível supremacia do interesse do servidor em detrimento do interesse público na montagem das escalas de trabalho na Câmara dos Deputados;
- f) responsabilização da chefia imediata por omissão ou negligência, se comprovada a violação aos princípios que regem a administração pública quando da avaliação da compatibilidade de seus servidores.

2.1.6. Esclarecimento do Auditado:

Sobre as ocorrências, assim se manifestaram as chefias imediatas do Demed em reunião realizada com a equipe de auditoria¹¹, em resposta a e-mail encaminhado¹², bem como em encontro final para discussão dos possíveis pontos de auditoria¹³.

Quanto às informações recebidas do outro órgão (item a.1):

b) Informações comuns entre Comed, Coeme e Coapa:

[...]

v. a forma de apresentação do horário de trabalho dos outros órgãos (tabelas com códigos relativos aos turnos) não impede a análise da compatibilidade de horários por parte das chefias imediatas, pois estão acostumadas com a linguagem utilizada.

(Ata da Reunião de 2/9/2015)

Os servidores costumam apresentar declarações de seu outro órgão de pessoal, normalmente em papel timbrado e com carimbos, assinadas por funcionários graduados, com seu papel na organização identificado, onde constam dias de trabalho e horários de entrada e saída no mês estudado. Em alguns casos são anexadas escalas. Em outros, principalmente quando a agenda de trabalho é mais fixa (ambulatório p.e.), acompanha apenas a declaração. Trata-se de documento legal, sem rasuras, crível do ponto de vista legal.

(E-mail recebido em 25/9/2015)

Em relação ao servidor de ponto [REDACTED] (item a.2), a chefia imediata não foi especificamente questionada. Porém, a Coref informou, em e-mail datado de 6/3/2015, que o Processo/CD 115.336/2014 foi encaminhado ao Demed solicitando esclarecimentos por parte do chefe imediato do servidor em relação à sobreposição de jornadas. Em resposta, o Diretor da Coeme anexou despacho informando que a escala do servidor sofreu alteração da tarde do dia 30 para a do dia 29/05/2014.

No tocante ao aceite de banco de horas ou abono do servidor no outro órgão como justificativa para o choque ou o pequeno intervalo (item a.3), as chefias esclareceram que:

c) Montagem das escalas na Comed:

¹¹ Reunião realizada em 2/9/2015, com representantes da Coapd, Comed e Coeme.

¹² E-mail encaminhado ao Demed em 10/9/2015, solicitando esclarecimentos e informações.

¹³ Encontro ocorrido nesta Secretaria, em 30/11/2015, com a presença do Secretário de Controle Interno e gestores envolvidos no processo (DRH, Depes e Demed).

[...]

x. o uso de banco de horas por parte dos servidores da Comed é possível, mas deve ser negociado previamente com a chefia imediata;

(Ata da Reunião de 2/9/2015)

A Coref, por sua vez, analisando caso específico, entendeu possível o uso de banco de horas para justificar a não sobreposição de jornadas, como se observa do seguinte trecho do e-mail em resposta à solicitação de informações encaminhada pela equipe de auditoria:

Resposta: A declaração da chefia imediata do no MPF informa da existência de banco de horas, o que possibilita a compensação nos horários de entrada e saída. A declaração da chefe imediata no Demed atesta o cumprimento da jornada de trabalho de forma adequada e integral, sem qualquer prejuízo para o serviço (Proc. 115339/2014).

(E-mail recebido em 6/3/2015)

Em relação às longas jornadas de trabalho realizadas por servidores do Demed, com pouco ou nenhum intervalo para deslocamento, descanso e refeição, as chefias manifestaram-se no seguinte sentido (item a.4):

b) Informações comuns entre Comed, Coeme e Coapa:

[...]

ix. jornadas de trabalho longas são comuns entre os médicos, não causando qualquer prejuízo ao trabalho, pois não necessariamente o servidor estará em atendimento (...);

(Ata da Reunião de 2/9/2015)

c) Montagem das escalas na Comed:

[...]

iv. após implantação do registro eletrônico de frequência, a chefia da Comed implantou o seguinte controle, em atendimento à Ordem de Serviço/Demed 149/2015: a janela de trabalho inicia-se meia hora antes da jornada de trabalho determinada para o dia e finda-se uma hora depois. Nos casos de servidores que acumulam cargos, esses intervalos foram adequados no sistema e-ponto para que se garanta o intervalo mínimo de 30 minutos para deslocamento, descanso e refeição entre as jornadas de ambos os órgãos;

v. a implantação do referido controle gerou muita reclamação por parte dos servidores, mas vem funcionando a contento;

vi. a chefe da Comed orientou seus servidores a respeitar o mínimo de 30 minutos para deslocamento, descanso e refeição entre as jornadas de trabalho em ambos os órgãos. Isso vale, inclusive, para os servidores que trabalham no Senado Federal e TCU;

(Ata da Reunião de 2/9/2015)

Quanto a esse item, em reunião de 30/11/2015, o Demed acrescentou que a necessidade de descanso e refeição entre os médicos é bastante variável, não havendo como se estabelecer um parâmetro que atenda a todos.

Sobre a consideração, por parte da chefia imediata, das horas a mais trabalhadas pelos servidores em razão de SN ou formação de banco de horas, por ocasião do ateste da compatibilidade de horários (item b), o Demed informou, em reunião, que não há orientação superior nesse sentido. Acrescentou que, quando da análise da ausência de prejuízo da acumulação para o trabalho e da existência de tempo para descanso, alimentação e deslocamento seguro, não considera a sobrecarga advinda de SN e banco de horas.

No que toca à aparente priorização do interesse particular do servidor quando da montagem de sua escala de trabalho na Casa (item c), tem-se:

b) Informações comuns entre Comed, Coeme e Coapa:

[...]

x. as jornadas e/ou escalas de trabalho dos servidores do Demed em regime de acumulação de cargos são montadas considerando-se a jornada de trabalho do outro órgão, sendo estas negociadas individualmente com os servidores, a fim de adequar seu interesse particular ao interesse público da Casa;

c) Montagem das escalas na Comed:

[...]

iii. as negociações dos plantões são feitas individualmente com cada servidor. Procura-se aliar o interesse do servidor com o interesse da Câmara;

(Ata da Reunião de 2/9/2015)

Ainda, quando questionado se, na definição das jornadas dos servidores sob regime de acumulação de cargos, o interesse público está acima do interesse particular do servidor em não comprometer a compatibilidade no outro vínculo, o Demed respondeu:

Sim. Da parte dos gestores o interesse público está sempre em primeiro lugar ao tratar da acumulação de cargos. Ocorre, porém, que cada setor tem diversos outros servidores, com interesses diversos, e sempre é possível, na base do bom senso e da boa convivência no ambiente de trabalho, estabelecer condições onde os interesses pessoais se adequem ao interesse público. Portanto, eventuais conflitos costumam ser resolvidos na base da negociação individual. Quando não se chega a um acordo, o interesse público prevalece.

(E-mail recebido em 25/9/2015)

Especificamente em relação às escalas da Coeme, a equipe encaminhou ao Demed, via correio eletrônico, os seguintes questionamentos:

4. Escalas na Coeme

a. o dimensionamento do número de profissionais de saúde necessários para o adequado atendimento na Coeme é calculado levando-se em consideração o volume de atendimentos e a estrutura física do departamento?

i. Solicitação: encaminhar eventual estudo nesse sentido.

[...]

c. a montagem das escalas de trabalho e a distribuição por turnos de serviço dos profissionais de saúde lotados na Coeme objetivam o equilíbrio entre demanda e oferta de atendimento?

Em resposta:

a. O número de atendimentos na COEME decresce ao longo da semana, de segunda a sexta (ver tabela abaixo); os atendimentos no período noturno e nos finais de semana são em número bem inferior. As escalas dos médicos e da enfermagem seguem um padrão e são mais ou menos fixas; mudanças são feitas por necessidade do serviço ou por intermédio de trocas a pedido dos servidores. Uma preocupação sempre presente na gestão é a atividade do Plenário, onde há necessidade de deslocar médico/técnico de enfermagem para o posto avançado; disso resulta que consideramos a terça e quarta-feira dias mais críticos, mesmo que o número de atendimentos seja inferior a segunda, por exemplo.

[...]

c. Sim

(E-mail recebido em 25/9/2015)

Sobre a ausência de controle das alterações da situação do servidor no outro órgão que ensejem reavaliação da compatibilidade pelo aumento da carga horária ou pela mudança da jornada (item d), responderam:

b) Informações comuns entre Comed, Coeme e Coapa:

(...)

iv. quando há alteração do horário de trabalho do servidor no outro órgão, ele comunica a sua chefia imediata; (Ata da Reunião de 2/9/2015)

Acreditamos que nem todas as mudanças são informadas; mas com certeza todas que levem a algum impacto na acumulação – sobreposição de horários, dificuldade de deslocamento, pausa curta para alimentação e repouso etc. – são prontamente identificadas e resolvidas.

(E-mail recebido em 25/9/2015)

Por fim, quanto à ausência de controle para monitoramento dos afastamentos (item e), não houve questionamento específico à chefia por parte da equipe. Contudo, em reunião de 30/11/2015, os gestores concordaram com a necessidade de que seja implementado controle nesse sentido, a fim de se evitar que eventual alteração na licença do servidor do outro órgão seja intempestivamente comunicada à Casa.

A Coref, por sua vez, quando questionada, por e-mail, a respeito da servidora de ponto ■■■■ que não teve sua licença no outro órgão confirmada em 2015, informou que solicitaria essa informação quando do novo envio dos processos individualizados de acumulação ao Demed.

2.1.7. Análise:

Como exposto na parte introdutória deste relatório, as chefias imediatas possuem, atualmente, papel primordial no acompanhamento da legalidade da acumulação de cargos por parte de seus subordinados, pois não há mais qualquer orientação jurisprudencial que imponha limite à carga horária total a ser cumprida pelo servidor.

Se, por um lado, é possível que, somadas, as jornadas de ambos os cargos ultrapassem sessenta horas – o que amplia a possibilidade de acumulação –, por outro, a análise caso a caso trouxe maior responsabilidade às chefias imediatas e, em segunda instância, ao Depes.

De fato, no exame da totalidade dos processos individualizados de 2014 e 2015, restou nítido o comprometimento das chefias imediatas em cumprir as orientações existentes, orientações essas repassadas pelo Depes em obediência ao posicionamento do TCU. Contudo, ainda que formalmente se observe aderência à jurisprudência da Corte de Contas, a análise da compatibilidade de horários dos servidores merece ser aprimorada com vistas a minimizar os riscos indicados no item 2.1.5.

O grande número de processos com informações imprecisas do outro órgão, mas que, ainda assim, subsidiaram manifestação positiva dos superiores hierárquicos, indica a necessidade de que a análise realizada reste evidenciada nos autos. Informações dúbias, ilegíveis e/ou incompletas precisam ser questionadas pelas chefias e reapresentadas pelo servidor.

Entende-se necessário que as jornadas em ambos os órgãos sejam traduzidas de forma a demonstrar o efetivo exame da compatibilidade realizado, bem como possibilitar a conferência pelo Depes, pois é ele a instância responsável pela análise da viabilidade da acumulação. Apesar de o referido departamento encaminhar às chefias imediatas, por meio da Coref, modelo de manifestação (Manifestação da Chefia Imediata¹⁴), o simples preenchimento do formulário não cumpre a contento esse papel.

O padrão apresentado no Apêndice IV foi o utilizado pela equipe nos testes de auditoria. A visualização das jornadas do servidor em um esquema mensal torna transparente a análise e possibilita, sem grande esforço, as seguintes percepções: insuficiência das informações apresentadas pelo outro órgão; sobreposição de jornadas; questionável extensão das jornadas; inexistência de descanso semanal; insuficiência dos intervalos para descanso e alimentação; insuficiência dos intervalos para deslocamento

¹⁴ Vide Anexo I.

entre os órgãos; sobreposição de SN com jornada ordinária, tanto na Casa quanto no outro órgão; aumento da carga horária total em razão de SN ou banco de horas; trocas eventuais de plantão; entre outras.

Um ateste de compatibilidade de horários após a evidenciação nos moldes propostos pode evitar ocorrências como as citadas no item 2.1.1.a. No caso do servidor de ponto [REDACTED] (item 2.1.1.a.2), a sobreposição de jornadas passou despercebidamente pela chefia imediata e pela Coref. Posterior informação do Diretor da Coeme, comunicando que, na referida data, a jornada do servidor sofreu alteração, justifica a sobreposição, mas não evita futura verificação, pois é necessário constatar a inexistência do referido choque nos demais meses não analisados.

Nessa toada, acrescenta-se ser imprescindível que se passe a exigir do outro órgão a informação sobre a variação ou não das jornadas dos servidores. Percebeu-se, nos testes, que servidores que laboram em locais como o TCU, Senado Federal e Ministério Público Federal mantiveram a mesma jornada em 2014 e 2015. Assim, se a jornada é fixa, bastaria a análise da compatibilidade uma vez ao ano, desde que o servidor se comprometa, formalmente, a comunicar eventual alteração.

Outros órgãos, contudo, como, por exemplo, a Secretaria de Estado de Saúde do DF, alteram mensalmente a escala de seus servidores, sendo razoável, portanto, que se confirme a compatibilidade de horários a cada mês. Ainda que as alterações que geram impacto nas acumulações sejam identificadas e resolvidas, como declarado pelo Demed, é prudente que tanto a comunicação da alteração da jornada quanto a nova análise realizada pela chefia constem dos autos, pois essa formalização traz mais segurança aos gestores, diminuindo o risco de futuras indagações.

Cumprе ressaltar que o registro biométrico de frequência, introduzido pelo Ato da Mesa n. 24/2015, traz um novo horizonte ao controle da compatibilidade de horários dos servidores em regime de acumulação, bem como abre novas possibilidades, ao assegurar à chefia imediata, no mínimo, a jornada efetivamente laborada pelo servidor na Câmara.

Evidente que, para que se cumpra a contento a análise da compatibilidade de horários, necessário seria o cruzamento dessa informação com a folha de frequência do servidor no outro órgão, o que, muitas vezes, é de difícil obtenção. Contudo, a possibilidade de se utilizarem os registros eletrônicos – que se revestem de fidedignidade e confiabilidade – já é um avanço que deve ser considerado quando da análise do custo x benefício de eventual novo controle pelo gestor.

Tal possibilidade foi aventada pelo Demed, em 2/9/2015, conforme se depreende da Ata da Reunião:

a adoção do controle eletrônico de ponto nos dois vínculos públicos vai permitir um melhor controle no processo de acumulação, uma vez que os dados de entrada e saída dos dois órgãos poderão ser cruzados a qualquer momento, se necessário.

Outra hipótese, é a utilização do SigespCD para acompanhamento das escalas dos servidores, como sugerido pela Seref, em resposta à solicitação de esclarecimentos encaminhada em 6/3/2015:

Além disso, não há módulo específico no Sigesp-CD para acompanhamento das escalas nesta Casa. Tal módulo poderia contemplar os horários de trabalho no outro órgão (caso tenhamos condições de conseguir regularmente essa informação), o que ajudaria a detectar tais situações anômalas.

Em entrevista com o chefe da Seção de Soluções de Folha de Pagamento da Coordenação de Soluções de TIC para a área de Recursos Humanos (Coreh) do Centro

de Informática (Cenin), também restou assente que é possível a utilização tanto do SigespCD quanto do sistema ePonto como ferramentas auxiliares de controle no presente processo.

Registre-se que se encontra em trâmite nesta Casa o Processo/CD 121.842/2015, no qual, por meio do Ofício n. 638/2015-GAB/CGDF, de 8/5/2015, o senhor Controlador-Geral do Distrito Federal propõe ao senhor Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados um Acordo de Cooperação Técnica com o seguinte objetivo:

possibilitar a eficiência e efetividade das ações de controle interno no tocante à verificação de possíveis desconformidades na folha de pagamento de pessoal do Distrito Federal (...)

Pelo Acordo, haverá o compartilhamento de informações cadastrais e financeiras dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, tendo esta Secretaria ressaltado, nos autos, a relevância da proposta, uma vez que a consolidação e o cruzamento de dados são ferramentas essenciais para a gestão e a análise de riscos.

Pela cláusula segunda do referido pacto, entende-se possível o intercâmbio também de informações relativas aos registros de frequência (eletrônicos ou não) dos servidores. Tal medida alcançaria atualmente 32 servidores em regime de acumulação (55% dos atuais casos), lotados, em sua grande maioria, na Secretaria de Estado de Saúde do DF e na Secretaria de Educação, Esporte e Lazer do DF.

Após manifestação do Depes, do Cenin e da Assessoria Técnica da Diretoria-Geral (Atec-DG), os autos foram remetidos ao Gabinete da Primeira-Secretaria, com posicionamento favorável do senhor Diretor-Geral, para deliberação quanto à celebração do Acordo. O processo encontra-se, desde o dia 4/12/2015, no Gabinete da Presidência.

Além do exposto, há, ainda, dúvidas relacionadas ao tema que merecem ser dirimidas pelos gestores. Tais questões ainda não estão formalmente esclarecidas e comprometem a análise da compatibilidade por parte das chefias imediatas. Como exemplo, cite-se:

- 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?
- Podem ser aceitas informações de jornadas incompletas? Ou seja, parte da jornada é fixa e outra complementada em horários não pré-determinados? Como realizar a análise da compatibilidade de horários se não se tem, ao certo, a jornada do servidor no outro órgão?
- É possível aceitar, como justificativa para o choque de horários entre os órgãos ou para o pequeno intervalo entre as jornadas, o uso de banco de horas ou abono do servidor no outro órgão ou na própria Casa?
- Deve haver uma padronização de intervalo mínimo entre as jornadas de ambos os órgãos? Apesar de o Demed informar que os intervalos foram adequados no sistema ePonto para que se garanta o intervalo mínimo de trinta minutos para deslocamento, descanso e refeição entre as jornadas, foram detectados casos em que essa orientação não foi observada.
- É prudente que servidores que já possuam sobrecarga de trabalho em razão da acumulação de cargos sejam autorizados a realizar SN ou a formar banco de horas?

Em relação à aparente priorização do interesse particular na montagem das escalas dos servidores de ponto [REDACTED] e [REDACTED] (item 2.1.3.c), o que se detectou foi a ausência de justificativa, nos autos, para alteração de suas jornadas na Casa, a não ser possibilitar a manutenção da acumulação, a qual não seria mais possível após a alteração promovida pelo outro órgão.

Conquanto o Demed afirme que procura aliar os interesses pessoais do servidor ao interesse público em nome da boa convivência no ambiente de trabalho, a montagem das escalas não pode prescindir de um alinhamento total com a demanda do departamento, de maneira a evitar o sub ou superdimensionamento da equipe, a demora no atendimento e a sobrecarga de trabalho em determinados momentos.

Repise-se que o controle da compatibilidade de horários deve considerar sempre, nos termos da jurisprudência do TCU, a ausência de prejuízo na qualidade do serviço prestado, sendo a acumulação possível tão-somente se não interferir no exercício, com eficiência, dos cargos licitamente acumulados.

De acordo com a Resolução n. 2.077, de 24 de julho de 2014, do Conselho Federal de Medicina¹⁵, a qual se pode citar como parâmetro:

As variações em número de atendimentos entre meses, dias da semana e horários do dia devem ser quantificadas e avaliadas e, se necessário, resultar em redistribuição adequada do número de médicos por turnos de serviço, buscando equilíbrio entre demanda e oferta do atendimento.

Sendo assim, uma ação sugerida é a promoção de um estudo formal de quantificação e distribuição ideal da equipe de profissionais de saúde, principalmente na Coeme. Tal estudo resguardaria o gestor de eventuais indagações quanto à priorização do interesse do servidor (como a ocorrida no Processo/CD 127.914/2012), promoveria as justificativas necessárias para alterações nas jornadas de servidores em regime de acumulação e, por fim, tornaria possível uma análise mais eficiente da compatibilidade de horários por parte da chefia imediata. Os dados retirados do Prontuário Eletrônico, com o total de atendimentos realizados na Coeme por dia da semana e horário, seriam insumo para o mencionado documento.

No citado processo, o Demed alterou a lotação da servidora da Coordenação de Enfermagem (Coenf) para a Coeme “possibilitando, dessa forma, várias composições de escala que viabilizam a acumulação de cargos sem incompatibilidade de turnos e horários, conforme se pode observar na composição para este mês, qual seja (...)”.

A DRH concluiu pela ilegalidade da acumulação, após alertar que a lotação e a fixação de escala de trabalho da servidora foram feitas de forma a possibilitar a acumulação, “o que configura procedimento frágil e preocupante”.

Em posterior manifestação, a Atec entendeu assistir inteira razão à DRH quando alerta que a mudança de lotação da servidora “**deve ter por motivo a necessidade do serviço e não a necessidade particular da servidora** em adequar sua jornada à do GDF, com o objetivo de acumular cargos públicos.” (grifo do original)

Transcreve-se, por oportuno, a argumentação apresentada pela Atec:

28. O **ato administrativo** é composto dos seguintes elementos: sujeito competente, forma, motivo, objeto e finalidade.

29. No caso ora em exame, o **motivo** que justifica a relocação da servidora deve ser a carência de pessoal na Coordenação de Emergência Médica para suprir à demanda de serviço. Já a **finalidade** da relocação deve ser a de suprir a referida Coordenação do quantitativo de servidores necessários (finalidade em sentido

¹⁵ Dispõe sobre a normatização do funcionamento dos Serviços Hospitalares de Urgência e Emergência, bem como do dimensionamento da equipe médica e do sistema de trabalho.

estrito) e atingir à finalidade pública (finalidade em sentido amplo).

(..)

33. Portanto, o **motivo** para o ato de remoção/remanejamento deve ser a ausência de trabalho suficiente no local e/ou carência de pessoal na nova lotação. E a **finalidade** do ato deve ser acomodar/suprir essas deficiências e necessidade do serviço na Coordenação de Emergência.

34. Faz-se necessário, assim, que o DEMED esclareça se o **“possibilitar composição de escalas que viabilizem a acumulação”** foi a **causa** do remanejamento da servidora para a Coordenação de Emergência Médica (a fim de permitir a jornada de 30 horas e possibilitar a acumulação dos cargos) ou simples **consequência** do remanejamento.

35. Tendo sido a causa e não havendo necessidade do serviço (interesse público) na lotação da servidora na Coordenação de Emergência, deverá ser remanejada de volta para a Coordenação de Enfermagem sob a jornada de 40 horas semanais – que, em análise inicial, já poderá configurar-se incompatível com a jornada de 35 horas prestada no GDF. (grifos do original)¹⁶

A situação da servidora foi regularizada após justificativa do Demed no sentido de que a alteração de sua lotação decorreu de carência de pessoal no setor. Contudo, o excerto transcrito demonstra a necessidade de comprovação de que a acumulação de cargos não gera impacto na qualidade do serviço prestado e atende, em primeiro lugar, ao interesse público. Assim, o estudo sugerido auxiliaria nesse papel.

Destaque-se que a servidora em comento – ponto [REDACTED] – é uma das apontadas no item 2.1.3.a.4, por apresentar jornadas superiores a dezoito horas, somando-se a isso o fato de não possuir sequer um dia de folga ao mês (análise com base nas escalas de julho/2015, constantes do processo individualizado).

2.1.8. Recomendação:

Pelo exposto, propõe-se recomendar:

a. à Diretoria de Recursos Humanos que:

a.1. 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;

a.2. em ação integrada com o Departamento de Pessoal e com o Departamento Médico, apresente e implemente plano de ação (conforme modelo constante do anexo II do documento “Metodologia de Planejamento Setorial”¹⁷, desenvolvido pela Aproge/DG), que contemple o aprimoramento dos controles atualmente existentes com vistas a minimizar os riscos materializados nas ocorrências citadas no item

¹⁶ A jornada de trinta horas da servidora ocupante do cargo de Técnica Legislativa – atribuição Agente de Serviços Legislativos – área Serviços Paramédicos, à época da manifestação da Atec, estava amparada pelos §§3º e 4º do art. 1º do Ato da Mesa n. 90/2013 e pela autorização do Diretor-Geral tratada no Processo/CD 130.223/2013.

¹⁷ Disponível em:

<https://camaranet.camara.gov.br/documents/37194/4725318/Metodologia+de+Planejamento+Setorial+%282%29.pdf/2a280ee5-aeae-490a-9068-e5a1d9ad0e50>. Acesso em 15/12/2015.

2.1.1;

a.3. avalie a possibilidade de incluir os servidores que já possuem 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.

b. ao Departamento de Pessoal que:

b.1. 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);

b.2. 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;

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 [REDACTED];

b.4. promova o ressarcimento dos valores eventualmente percebidos em duplicidade pelo servidor de ponto [REDACTED], garantido o direito ao contraditório e à ampla defesa;

b.5. 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.

2.2 Deficiências na rotina de verificação anual da compatibilidade de horários por parte da Coordenação de Registro Funcional (Coref)

2.2.1 Situação encontrada:

Examinando-se 100% dos processos submetidos à análise da compatibilidade de horários de 1º/1/2014 a 28/10/2015, evidenciaram-se as seguintes ocorrências, que demonstram fragilidades nos controles de supervisão da Coref, instância responsável pela análise da viabilidade da acumulação:

a) deficiências na instrução do processo individualizado:

a.1. não encaminhamento tempestivo de memorando à chefia imediata para análise da compatibilidade de horários do servidor;

a.2. não acompanhamento da conclusão do processo individualizado para análise da compatibilidade de horários do servidor;

a.3. aceitação de documentação imprecisa do outro órgão;

a.4. falha no acompanhamento de exoneração;

b) choque entre a jornada ordinária do servidor e a realização de SN;

- c) ausência de definição das competências e atribuições de cada uma das seções da Coref, frente às novas orientações do TCU sobre o tópico acumulação de cargos públicos, bem como à especificidade do registro de frequência dos servidores em regime de acumulação, mormente no tocante a SN e banco de horas.

2.2.2 Critérios:

- a) Controle Interno – Estrutura Integrada, 2013, emitido pelo *Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission* (COSO);
- b) art. 37, inciso XVI, da Constituição da República;
- c) art. 118, §2º, da Lei n. 8.112/1990;
- d) despacho da Coref nos processos individualizados de acumulação de cargos públicos, com orientações às chefias imediatas;
- e) Acórdão TCU n. 1.336/2012 – Plenário;
- f) Acórdão TCU n. 1.168/2012 – Plenário;
- g) Acórdão TCU n. 1.397/2012 – Plenário;
- h) Acórdão TCU n. 1.696/2012 – Plenário;
- i) Acórdão TCU n. 1.457/2013 – Plenário;
- j) Acórdão TCU n. 625/2014 – Plenário, entre outros;
- k) art. 4º do Ato da Mesa n. 38/2000¹⁸;
- l) art. 4º, §3º da Portaria n. 367/2014¹⁹;
- m) Anexo IV do Ato da Mesa n. 27/2003.

2.2.3 Evidências:

a.1. não encaminhamento tempestivo de memorando à chefia imediata para análise da compatibilidade de horários do servidor:

- três casos em que não houve o encaminhamento tempestivo do processo:
 - apesar de a servidora de ponto [REDACTED] ser servidora do GDF desde 3/7/2006, sua acumulação somente veio a ser analisada na Casa em julho/2015;
 - apesar de o servidor de ponto [REDACTED] acumular cargos desde 2013, sua acumulação somente veio a ser analisada em 3/8/2015;
 - apesar de o servidor de ponto [REDACTED] ser servidor do GDF desde 24/7/2012, sua acumulação somente veio a ser analisada na Casa em abril/2015.

a.2. não acompanhamento do processo individualizado para análise da compatibilidade de horários do servidor:

¹⁸ Art. 4º O servidor que cumpre regime de escala ou de plantão não perceberá o adicional de serviço extraordinário no caso de coincidência do horário de trabalho com as sessões da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional.

¹⁹ Art. 4º

§ 1º O serviço extraordinário, previamente autorizado, e o prestado durante sessão da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional somente serão remunerados pelas horas que excederem a jornada de 40 (quarenta) horas semanais.

§ 3º Durante o horário da jornada, do turno ou da escala é vedada a prestação de serviço de que trata o §1º.

2.2.6 Esclarecimento do Auditado:

Em relação ao não encaminhamento tempestivo do memorando às chefias imediatas para análise da compatibilidade de horários dos servidores de ponto [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED] (item a.1), não houve questionamento específico à Coref. Contudo, no caso da servidora [REDACTED], a razão do atraso foi o desaparecimento dos autos de agosto/2011 a julho/2015, em razão de falha de autuação na Atec-DG. Segundo informações da Assessoria, ele foi autuado, por engano, com um grupo de 140 processos que foram encaminhados à Comissão Permanente de Disciplina.

Quanto à não conclusão dos processos individualizados para análise da compatibilidade de horários dos servidores de ponto [REDACTED], [REDACTED] e [REDACTED] (item a.2), assim se manifestou a Coref:

Ponto [REDACTED]:

O processo 113608/2014 foi encaminhado ao Detec em maio de 2014, mas só retornou ao Depes em abril de 2015. Está no arquivo.

Ponto [REDACTED]:

Foi gerado o Processo 113617/2014 e encaminhado para a o Cenin, órgão de lotação do servidor. Esse processo não retornou ao Depes com as informações solicitadas. O servidor esteve em LTS de março de 2014 até abril de 2015. Ao retornar à atividade, foi lotado no Decom (apesar de ser Analista de Informática, estava com algumas limitações).

No tocante à aceitação de documentação imprecisa do outro órgão (item a.3), foi dito que:

Conforme sugerido recentemente, vamos tratar da elaboração de um formulário a ser preenchido pela chefia imediata do servidor. Com o formulário, teremos as informações padronizadas e mais claras, o que facilitará a checagem.

Especificamente em relação ao servidor de ponto [REDACTED] (item a.4), quando questionada, a Coref encaminhou a este Núcleo mensagem eletrônica trocada entre o servidor e a SSEPE, na qual ele solicita ao órgão informações acerca de sua exoneração. Em resposta, lhe foi dito que o procedimento de exoneração de médicos demora a ser publicado, pois muitos “pedem exoneração e depois desistem”.

Quanto aos choques entre a jornada ordinária do servidor e a realização de SN (item b), a Seref apresentou a seguinte justificativa:

A vedação do pagamento do adicional do serviço extraordinário, quando o horário de trabalho do servidor que cumpre escala coincidir com as sessões da Câmara ou do Congresso, está prevista no artigo 4º do Ato da Mesa nº 38/2000 e na recente Portaria nº 367/2014. Os servidores que incorrerem nessa proibição deverão restituir os valores recebidos indevidamente.

A fim de evitar o pagamento do serviço extraordinário nesses casos, a Seção de Registro de Frequência faz o batimento da escala contida nas folhas de ponto com o horário da sessão noturna registrada pelo servidor. No DEMED, esse procedimento é feito no âmbito da Coordenação de Emergências Médicas uma vez que há anotação nas folhas de ponto dos horários de entrada e saída dos plantões. Entretanto, tal procedimento se torna inviável nas folhas dos médicos da Coordenação Médica exatamente por causa da inexistência desse registro de horário.

É importante assinalar que não há autorização para o trabalho em regime de escala no Departamento Médico, conforme previsto no artigo 4º, §3º, do Ato da Mesa nº 28/1995. Tramita nesta Casa, entretanto, o processo nº 130223/2013, por meio do qual aquele departamento tomou a iniciativa de formalizar as suas escalas nos moldes da Portaria-DG nº 367/2014. Ocorre que deixaram de solicitar nos autos a

regulamentação das escalas dos médicos.

Quanto à servidora [REDACTED], ponto [REDACTED], informo que a interessada assina normalmente os quatro campos da folha de ponto sem anotação de horários (vide folha de mês de junho/2014 anexa). Não há qualquer indicação de que ela estivesse, naquele mês, trabalhando em regime de escala o que inviabiliza o batimento com a noturna recebida.

Por fim, cabe registrar que inexistem, no Sigesp-CD, módulo específico para o acompanhamento das escalas pelo Departamento de Pessoal. Essa ferramenta seria fundamental para evitar a ocorrência de situações dessa natureza.

Ainda sobre os controles existentes relacionados à realização de SN por servidores em regime de acumulação, assim se manifestaram as chefias imediatas do Demed:

b) Informações comuns entre Comed, Coeme e Coapa:

(...)

viii. não há controle específico que evite que um servidor realize sessão noturna nesta Casa em horário de trabalho coincidente com o outro órgão, pois confia-se que o servidor sabe da proibição legal;

(Ata da Reunião de 2/9/2015)

Não há controle interno a esse respeito. Entendemos que cada servidor deve se responsabilizar e responder por suas atitudes; a dispersão de coletores eletrônicos na Casa impede qualquer ação neste sentido. Qualquer denúncia de irregularidade será apurada pelos órgãos responsáveis e os delitos devem ser punidos na forma da lei.

(E-mail recebido em 25/9/2015)

Por fim, no tocante à ausência de formalização dos procedimentos, em reunião com o gestor da Coref, foi apontado não ser necessário normativo que trate do tema acumulação, já sendo as atribuições da Coref, Seref e Serpe estabelecidas no Ato da Mesa n. 27/2003.

2.2.7 Análise:

As ocorrências apontadas no presente ponto sinalizam que os controles internos existentes na Coref não têm sido suficientes para minimizar os riscos identificados.

Primeiramente, quanto às falhas relacionadas à instrução processual, ao se compararem os procedimentos realizados em 2014 e 2015, melhorias foram identificadas, o que demonstra o zelo com que a coordenação trata do assunto.

Contudo, resta clara a necessidade de se estabelecerem formalmente as rotinas de trabalho, pois problemas pontuais não foram detectados pela Coref quando do controle de conferência ou supervisão realizado. Informações imprecisas ou incompletas do outro órgão, que passaram despercebidas pelas chefias imediatas, deveriam ser questionadas pela Coref, retornando os autos ao superior hierárquico para nova requisição junto ao servidor e consequente reavaliação.

O papel da Coref como supervisora da atuação das chefias imediatas não está claro. Até que ponto deve conferir o trabalho realizado pelos superiores hierárquicos? A conferência realizada deve ser apenas formal ou vai além, passando pela conferência da completude e coerência das informações constantes dos autos?

Ademais, rotinas de trabalho bem estabelecidas teriam possibilitado, por exemplo, a descoberta tempestiva do desaparecimento do processo individual da servidora de ponto [REDACTED] ou, ainda, a ausência, nos autos, de informação conclusiva sobre a exoneração do servidor de ponto [REDACTED].

Além das rotinas, as funções e responsabilidades de cada uma das seções envolvidas no processo não estão devidamente estabelecidas, especialmente frente às novas orientações do TCU sobre o tópico acumulação de cargos públicos, bem como à especificidade do registro de frequência dos servidores em regime de acumulação. Isso se verifica pelo grande número de ocorrências relacionadas ao choque entre a jornada ordinária do servidor – seja na Casa, seja no outro órgão –, com a realização de SN.

Pelo Ato da Mesa n. 27/2003, a Seref tem como competência “controlar e registrar a frequência ordinária e extraordinária dos servidores do quadro efetivo (...)”. E a própria Seção, em sua justificativa, informou que “faz o batimento da escala contida nas folhas de ponto com o horário da sessão noturna registrada pelo servidor,” à exceção dos médicos da Comed, “por causa da inexistência desse registro de horário.”²¹

Além de essa realidade não mais existir na Casa (folhas de ponto), estando todos os servidores submetidos ao registro eletrônico da frequência ordinária, nenhum dos 65 processos analisados evidenciou qualquer verificação nesse sentido.

Assim, é possível concluir que todos os casos listados no Apêndice V têm, como causa, a ausência de responsável formal por essa análise ou, ao menos, de rotina específica para sua verificação. Não parecem ser suficientes, para tanto, as atribuições genéricas dispostas no mencionado Ato, como defendido pelos gestores da Coref. A não ser as da Seref, que já incluem controlar e registrar a frequência ordinária e extraordinária dos servidores do quadro efetivo.

Como já exposto neste relatório, com o advento do registro eletrônico de frequência, os atuais controles internos do presente processo merecem ser revistos e outros, criados, inclusive com o auxílio da nova ferramenta disponível: o sistema ePonto. Entende-se necessário, portanto, um reestudo do processo como um todo, a fim de se otimizar os esforços da Coref e das chefias imediatas no exame anual da compatibilidade de horários dos servidores em regime de acumulação.

Registre-se, ainda, que, apesar de alguns processos não conterem informações suficientes acerca do recebimento dos auxílios-transporte e creche no outro órgão, os testes realizados não detectaram nenhum caso de recebimento em duplicidade dos referidos benefícios. Da mesma forma, nenhum servidor exerce função comissionada em ambos os vínculos.

Especificamente quanto ao recebimento de auxílio-creche no outro vínculo, o memorando encaminhado, pela Coref, em 2015, às chefias imediatas, diferentemente do de 2014, já especifica a necessidade da informação. Contudo, em quase metade dos casos analisados, a declaração encaminhada pelo outro órgão não comunica o recebimento ou não do benefício.

Entende-se que, ainda que os servidores não possuam filhos aptos ao recebimento do auxílio-creche, a informação deve constar dos autos para possibilitar todas as verificações que envolvem a acumulação.

Pelo exposto, impende ao Depes estabelecer formalmente os procedimentos relacionados à análise da compatibilidade de horários, bem como as seções responsáveis por cada ação. A formalização de procedimentos é um importante controle preventivo que reforça a comunicação das rotinas padronizadas, evitando a presença de incorreções como as listadas no presente ponto de auditoria.

²¹ Justificativa apresentada antes do advento do ponto eletrônico para controle da jornada ordinária dos servidores.

2.2.8 Recomendação:

Pelo exposto, propõe-se recomendar:

a. Ao Departamento de Pessoal que:

a.1. 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;

a.2. 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.

3 BENEFÍCIOS POTENCIAIS DA AÇÃO DE CONTROLE

Em cumprimento ao disposto no art. 3º da Portaria/Secin n. 2, de 22/2/2013, espera-se que os desdobramentos da presente ação de controle promovam os seguintes benefícios à gestão da Câmara dos Deputados:

- a) ressarcimento de débito;
- b) incremento de economia, eficiência, eficácia e efetividade;
- c) melhoria da organização administrativa;
- d) melhoria nos controles internos;
- e) melhoria na forma de atuação;
- f) melhoria dos resultados apresentados; e
- g) recomendação para aprimoramento de textos legais.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo avaliar os controles administrativos relacionados às acumulações lícitas dos servidores efetivos da Casa, principalmente quanto à análise da compatibilidade de horários, requisito fundamental à manutenção da legalidade da acumulação.

Pelos exames realizados, percebe-se que, desde a última auditoria realizada por este Núcleo, melhorias foram implementadas, sendo evidente o avanço da gestão no tocante ao tópico acumulação de cargos públicos.

A individualização dos processos para o acompanhamento anual da compatibilidade de horários do servidor, a criação do formulário “Manifestação da Chefia Imediata” e a boa prática, instituída pela Coref, a partir do controle eletrônico de frequência, de encaminhar, mensalmente, ao outro vínculo, a jornada efetivamente laborada na Casa são medidas que auxiliam os gestores no alcance do objetivo final: assegurar que as acumulações de cargos públicos mantenham-se lícitas pela compatibilidade de horários e atendam ao interesse público.

Contudo, as ocorrências evidenciadas neste trabalho demonstram que os controles administrativos atualmente operantes, apesar de formalmente observarem as normas que regem a matéria e o posicionamento do TCU, não são suficientes para reduzir a exposição

da Casa aos riscos apresentados nos itens 2.1.5 e 2.2.5, sendo o principal o risco de acumulações ilegais pela incompatibilidade de horários.

Ainda, verificou-se haver espaço para aprimoramento da análise que vem sendo realizada pelas chefias imediatas, pois não é capaz de demonstrar, com transparência, a compatibilidade de horários entre os vínculos durante o ano, a suficiência dos intervalos para descanso, alimentação e deslocamento e a priorização do interesse público quando da alocação dos servidores, especificamente, neste caso, no Departamento Médico.

Como causa comum a todos os problemas detectados, tem-se a insuficiência do controle preventivo, que há de ser aperfeiçoado, com medidas como: o estabelecimento formal de rotinas e procedimentos, a definição de responsabilidades de todos os atores envolvidos no processo e a comunicação de orientações capazes de dirimir as dúvidas ainda existentes.

Conclui-se, ainda, que, com o advento da aferição da jornada ordinária dos servidores por biometria e da possibilidade de formação de banco de horas, o processo de acompanhamento das acumulações já autorizadas pela Casa, sujeitas à constante avaliação da compatibilidade de horários, merece ser revisto. Assim, será possível detectar oportunidades de otimização de esforços pelo uso da ferramenta atualmente disponível – qual seja, o ePonto –, bem como atribuir autoridades e responsabilidades por ações até então inexistentes.

Após a apresentação do plano de ação pelos gestores, que contemple o aprimoramento dos controles existentes com vistas a minimizar os riscos materializados nas ocorrências apontadas no presente relatório, considera-se recomendável a realização de nova auditoria, a fim de verificar a efetividade das ações adotadas.

Finalmente, registre-se o agradecimento pela colaboração dos dirigentes e técnicos do Departamento de Pessoal e do Departamento Médico, que bem subsidiaram os trabalhos da equipe na execução da presente auditoria.

Brasília, 17 de dezembro de 2015.