



RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 1/2018 – NUARH

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria prevista no Plano Anual de Controle Interno (Paci) de 2017 (Processo n. 316.141/2017) desta Secretaria de Controle Interno (Secin), com o objetivo de avaliar a conformidade e a eficácia dos controles internos administrativos no processo “Gerir movimentação – gerir a requisição de servidores para a Casa”.

2. A requisição de servidores de outros órgãos para a Câmara dos Deputados já foi objeto de análises anteriores pela Secin, resultando nos seguintes relatórios: n. 167/2002 (processo n. 123.764/2002), n. 68/2003 (processo n. 132.782/2003), n. 257/2004 (processo n. 114.674/2004), n. 7/2005 (processo n. 165.467/2005) e n. 6/2011 (processo n. 102.420/2012).

3. O termo “requisição” é utilizado nesta auditoria (assim como o foi nas demais) na mesma acepção empregada pelo inciso XIX do art. 15 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e pelos Atos da Mesa n. 69/2001 e n. 121/2002, qual seja: a de cessão de servidor por órgão público à Câmara dos Deputados, para o preenchimento de cargo de natureza especial ou de cargo do quadro de secretariado parlamentar¹.

4. O afastamento do servidor de sua lotação original para exercício em outro órgão da Administração Pública é disciplinado pelo art. 93 da Lei n. 8.112/1990, instituidora do Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União (RJU)². No âmbito interno, o assunto está regulado pelos Atos da Mesa n. 69/2001 e n. 121/2002 e pelas Resoluções n. 70/1994 e n. 1/2007.

¹ - **Regimento Interno da Câmara dos Deputados:**

Art. 15 À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por resolução da Câmara, ou delas implicitamente resultantes: [...]

XIX - requisitar servidores da administração pública direta, indireta ou fundacional para quaisquer de seus serviços;

- **Ato da Mesa n. 69/2001:**

Art. 1º Compete à Mesa da Câmara dos Deputados a requisição de servidores da administração pública direta, indireta ou fundacional para quaisquer dos serviços da Casa, sem prejuízo da delegação de competência estabelecida pelo Ato da Mesa nº 205, de 28 de junho de 1990.

Art. 2º A requisição de que trata este Ato far-se-á, obrigatoriamente, para o preenchimento de cargo de natureza especial ou de cargo do Quadro do Secretariado Parlamentar, e dar-se-á pelo prazo de até 1 (um) ano, permitida a prorrogação.

- **Ato da Mesa n. 121/2002:**

Art. 1º Os servidores públicos requisitados para o exercício de cargos em comissão de natureza especial ou do Secretariado Parlamentar da Câmara dos Deputados sujeitam-se à limitação remuneratória constitucional, nos termos da Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994, e deste Ato da Mesa.

² Art. 93 O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

5. Os §§ 1º, 2º e 5º do artigo 93 da Lei 8.112/1990 preveem que o ônus da remuneração compete ao órgão ou entidade cessionária quando realizada movimentação entre entes federativos distintos. Desse modo, a União, ao requisitar servidor estadual, distrital ou municipal, está obrigada a efetuar o reembolso das despesas incorridas e realizadas pelo órgão cedente.
6. Na cessão de pessoal entre órgãos ou entidades da esfera federal, o dispositivo legal determina, por sua vez, que o ônus da remuneração seja do cedente. Assim, a Câmara dos Deputados não se responsabiliza pela remuneração do cargo efetivo ao requisitar servidor de outro órgão ou entidade da União.
7. O Judiciário e o Tribunal de Contas da União (TCU) são assentes em relação à forma e aos requisitos para o repasse dos recursos entre os diversos entes federativos.
8. Na instância judicial, vale observar a Ação Cível Originária n. 534-5, julgada pelo Supremo Tribunal Federal³. Na Corte de Contas, a título de exemplificação, são elucidativos os seguintes entendimentos: Acórdãos TCU-Plenário n. 1.355/2009, n. 2.577/2009 e n. 3.195/2016; Acórdãos TCU-2º

Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses:

I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II - em casos previstos em leis específicas

§ 1º Na hipótese do inciso I, sendo a cessão para órgãos ou entidades dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária, mantido o ônus para o cedente nos demais casos.

§ 2º Na hipótese de o servidor cedido a empresa pública ou sociedade de economia mista, nos termos das respectivas normas, optar pela remuneração do cargo efetivo ou pela remuneração do cargo efetivo acrescida de percentual da retribuição do cargo em comissão, a entidade cessionária efetuará o reembolso das despesas realizadas pelo órgão ou entidade de origem.

§ 3º A cessão far-se-á mediante Portaria publicada no Diário Oficial da União.

§ 4º Mediante autorização expressa do Presidente da República, o servidor do Poder Executivo poderá ter exercício em outro órgão da Administração Federal direta que não tenha quadro próprio de pessoal, para fim determinado e a prazo certo.

§ 5º Aplica-se à União, em se tratando de empregado ou servidor por ela requisitado, as disposições dos §§ 1º e 2º deste artigo.

³ AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. COBRANÇA DE VALORES DECORRENTES DA CESSÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS AO ESTADO DO CEARÁ, COM ÔNUS PARA O CESSIONÁRIO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOS PAGAMENTOS EFETUADOS. 1. O Estado do Ceará não comprovou terem sido os pagamentos efetuados à União referentes aos valores cobrados em decorrência da cessão dos servidores federais àquele ente federativo. A ausência de informações sobre o débito que estaria sendo quitado pelo Estado, agregada à divergência entre o valor transferido e o cobrado pela União, impede seja reconhecida a plena quitação da dívida. 2. Notas de empenho de despesa, quando desacompanhadas da comprovação de sua liquidação, não são documentos hábeis para demonstrar ter havido efetivo pagamento da dívida. 3. Ação julgada procedente. (ACO 534, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2008, DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00028 RTJ VOL-00204-01 PP-00032 LEXSTF v. 30, n. 355, 2008, p. 16-24)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

Câmara n. 630/2010, n. 1.365/2010 e n. 9.595/2011; e os julgados TCU-1º Câmara n. 2.320/2010 e n. 3.094/2009.

9. Ao cotejar os referenciais regulatórios do processo em epígrafe, observam-se particularidades na política de gestão de pessoal da Casa quanto à requisição de servidores.

10. Conforme exposto, os §§ 1º, 2º e 5º do artigo 93 da Lei n. 8.112/1990 determinam que o órgão cessionário efetive o reembolso da remuneração do cargo efetivo percebida pelo servidor requisitado de outro ente federado. O Ato da Mesa n. 69/2001, por seu turno, veda ressarcimentos relativos à remuneração do servidor requisitado: “[...] é vedado à Câmara dos Deputados arcar com qualquer tipo de ressarcimento, mesmo que procedente de encargos sociais, relativos à remuneração do servidor no órgão cedente”⁴.

11. Outro tema que exsurge na análise do presente processo relaciona-se ao tempo de permanência dos servidores requisitados. Vale destacar, como exemplos, os Acórdãos n. 104/2008, n. 116/2009, n. 3411/2010, n. 137/2011, n. 199/2011 e n. 330/2011, todos da Corte de Contas, que questionam órgãos da Justiça Eleitoral quanto aos contínuos pedidos de prorrogação de prazo de requisição de alguns servidores, redundando em lapso excessivo.

12. Ao encontro dessa jurisprudência, no Acórdão n. 1.571/2008, o Plenário do TCU salienta o caráter temporário e de exceção do instituto da requisição de pessoal. Assumido tal pressuposto, conclui que a requisição não deve ser forma permanente de preenchimento dos quadros funcionais dos órgãos, cujos cargos devem ser providos por meio de concurso público.

13. Com relação à questão do lapso em que os servidores públicos requisitados ficam à disposição da Câmara dos Deputados, esta Secretaria já alertou a gestão de pessoal quanto aos potenciais riscos inerentes a essa prática adotada pelos titulares de gabinete parlamentar e órgãos políticos da Casa.

14. A título exemplificativo, no sexto monitoramento da Auditoria n. 6/2011 (Processo n. 102.420/2012), realizado em abril de 2018, verificou-se que a minuta de alteração do Ato da Mesa n. 69/2001 atenderia à necessidade de se estabelecer o limite de tempo da requisição e suas renovações, ao dispor que:

Art. 1º:

[...]

§3º A cessão autorizada por prazo indeterminado terá como prazo final o término da legislatura em que ocorreu a cessão, podendo ser prorrogada por mais uma legislatura, mediante manifestação do titular do órgão ou gabinete.

⁴ Conforme parágrafo único do art. 4º.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

15. Considerados os apontamentos acima, para se avaliar o processo em tela, foram utilizados os seguintes recursos metodológicos: entrevistas com os gestores das áreas envolvidas no processo de cessão de pessoal de outros órgãos da Administração Pública para a Câmara dos Deputados; mapeamento do processo; análise da legislação pertinente; análise de relatórios extraídos do SigespCD para verificação da totalidade de tempo de cessão de servidores à Casa e dos níveis de retribuições desses servidores; e análise das medidas administrativas adotadas, pela gestão, para equacionar os riscos apontados em ações de controle pretéritas.

2 Boas práticas de gestão

2.1 Edição do Ato da Mesa n. 86, de 12 de setembro de 2006

16. Ao dispor, no art. 8º, que os servidores requisitados somente poderão ser indicados para o exercício de Cargos em Comissão de Natureza Especial nos níveis CNE-7, CNE-8 e CNE-9, o Ato da Mesa⁵ adequou a legislação interna ao disposto no Decreto n. 4.050, de 12 de dezembro de 2001⁶, posteriormente revogado pelo Decreto n. 9.144, de 22 de agosto de 2017⁷, e à jurisprudência do TCU.

17. Os decretos estabelecem que a cessão de servidores para outros poderes da União somente ocorrerá para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança com graduação equivalente aos cargos em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento Superiores nível 4 (DAS-4) ou superior.

18. Essa exigência atende a um dos requisitos da cessão do servidor público definidos pela Corte de Contas: o caráter excepcional. Nesse sentido, o estabelecimento de patamar remuneratório diferenciado atende ao critério da excepcionalidade contida na natureza do instituto.

⁵ Art. 8º As requisições de servidores para o exercício de Cargos em Comissão de Natureza Especial somente serão permitidas para os níveis CNE-7, CNE-8 e CNE-9.

⁶ Art. 8º Até 31 de dezembro de 2002, as cessões de servidores da Administração pública Federal direta, autárquica e fundacional para os Estados, Distrito Federal, Municípios ou para outros Poderes da União somente ocorrerão:

I - para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, equivalentes aos cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS, de nível 6, e de Natureza Especial, do Poder Executivo Federal;

II - para o exercício de cargo de Secretário de Estado e Secretário Municipal ou equivalentes;

III - para o exercício de cargo de presidente de autarquia ou de fundação pública estadual, distrital e municipal;

IV - para o exercício de outros cargos cujas funções estratégicas sejam consideradas de relevante interesse para a Administração Pública Federal, a critério do respectivo Ministro de Estado; e

V - para atender a leis específicas.

⁷ Art. 16. A cessão para outros Poderes ou entes federativos somente ocorrerá para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança com graduação mínima equivalente ao nível 4 do Grupo-DAS.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

19. Reconhece-se como boa prática também o fato de a norma interna ser aplicável indistintamente para os servidores requisitados de quaisquer das esferas governamentais, ou seja, em consonância com o princípio da impessoalidade. Assim, mesmo os governos estaduais e municipais que não tenham estabelecido limites para a cessão de servidor a outros órgãos da Administração Pública estão, no caso de servidores cedidos para a Câmara dos Deputados, necessariamente enquadrados nos critérios estabelecidos pelo Ato da Mesa n. 86/2006.

2.2 Edição do Ato da Mesa n. 57, de 8 de janeiro de 2013, alterado pelo Ato da Mesa n. 73, de 31 de janeiro de 2013.

20. Além de ter por objetivo a adequação da legislação interna sobre cessão de servidor aos parâmetros estabelecidos pela Lei n. 8.112, de 1990, o Ato da Mesa n. 73/2013 toma como guia a concepção do TCU, segundo a qual o instituto da cessão deve ter caráter excepcional e temporário. Dentre os novos limitadores estabelecidos por esse normativo, salientam-se:

a) restrição do tempo da cessão e respectivas prorrogações: as cessões de servidores de cargo efetivo da Câmara dos Deputados poderão ser autorizadas por um ano, com prorrogação limitada a quatro anos para todos os órgãos da Administração Pública, com exceção do Senado Federal, cujas cessões poderão ser prorrogadas por até oito anos;

b) limitação da cessão para exercício em órgãos e cargos específicos da Administração Pública: os servidores da Câmara dos Deputados somente serão cedidos à Presidência e à Vice-Presidência da República e ao Supremo Tribunal Federal quando for para exercício nos setores diretamente subordinados à respectiva autoridade máxima; na Administração Pública Federal, para exercer o cargo de Ministro de Estado, para o exercício de cargo ou função de confiança de níveis DAS-05, DAS-06 ou equivalentes ou para ocupar cargo de superintendente ou coordenador da unidade descentralizada de fundação ou autarquia federal; na Administração Direta Estadual, Distrital, de prefeitura de capital e cidades com mais de duzentos mil habitantes, para o exercício de Secretário de Estado, desde que sem ônus para a Câmara dos Deputados.

3 Pontos de auditoria

3.1 Aprimoramento dos controles internos da gestão em observância aos parâmetros definidos pela Mesa Diretora para requisição de servidores estaduais e municipais

3.1.1 Situação encontrada

21. Em janeiro de 2018, foram identificados 52 cargos de secretariado parlamentar e 2 cargos de natureza especial ocupados por servidores



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

estaduais e municipais requisitados com remuneração integral do cargo efetivo no órgão de origem, contrariando decisão da Mesa Diretora definida no Ato n. 69/2001.

3.1.2 Critérios

- a) Lei n. 8.112/1990.
- b) Resolução n. 152/1965.
- c) Resolução nº 17/1989.
- d) Ato da Mesa n. 69/2001.
- e) Ato da Mesa n. 233/2018 (gestão de riscos).
- f) Nota Técnica consolidada n. 02/ 2013/CGNOR/DENOP/SEGEPM/MP.
- g) Nota Técnica n. 5932/2016-MP.
- h) Nota Técnica n. 126/2011 /CGNOR/DENOP/SRH/MP.
- i) Parecer n. 00225/2015/LBS/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU.
- j) Parecer n. 162/2011/CONJUR/MPA.
- k) Parecer n. 0107 - 3.17/2010/MP/CONJUR/CCV.

3.1.3 Evidências

- a) Relatórios de gestão e de folha de pagamento extraídos do SigespCD (base janeiro/2018).
- b) Processos n. 125.225/2005, n. 110.494/2009, n. 148.490/2011, n. 127.242/2011, n. 116.300/2011, n. 129.007/2012, n. 112.793/2012, n. 115.111/2013, n. 104.192/2014, n. 122.476/2015, n. 118.297/2015, n. 115.238/2015, n. 104.494/2015, n. 103.249/2015, n. 310.411/2017 e n. 108.745/2017.
- c) Contracheques apresentados pelos servidores requisitados ao Departamento de Pessoal em setembro/2017.

3.1.4 Causas

- a) Parâmetros regulatórios de requisição de servidores estaduais e municipais com ônus para o órgão de origem.

3.1.5 Efeitos

- a) Assunção de potencial risco de acumulação de dívidas fiscais com órgãos estaduais e municipais que requeiram o reembolso, aos respectivos erários, de valores referentes à remuneração do cargo efetivo e encargos sociais de servidores cedidos à Casa Legislativa.
- b) Ausência de avaliação orçamentária do potencial montante devido a título de reembolso de verbas remuneratórias e de encargos sociais por requisição de servidor estadual/municipal com ônus para a origem, nos termos da Portaria/DG n. 62/2017.

3.1.6 Esclarecimentos do Auditado

22. A Diretoria de Recursos Humanos (DRH) manifestou-se no seguinte sentido:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

Segundo se depreende do texto constante do art. 93 da Lei n. 8.112/90, o referido artigo refere-se à cessão de servidores da União para outros órgãos e entidades dos Poderes da própria União ou dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nas hipóteses que especifica.

Desse modo, o aludido dispositivo não trata de cessão de servidores dos Estados, Distrito Federal e Municípios para os órgãos e entidades dos Poderes da União.

Entende-se que o §5º do referido artigo trata de requisição de servidores no sentido de ato irrecusável, não havendo, sob essa condição, servidores nesta Casa.

Ademais, conforme o Ato da Mesa n.º 69/2001, esta Casa não efetua reembolso de despesas com cessões de servidores para a Câmara dos Deputados, seja qual for o órgão ou esfera a que o servidor esteja vinculado.

Ao iniciar um processo de cessão, esta Casa, por meio de sua Presidência, encaminha Ofício ao órgão de origem solicitando a cessão, onde informa as principais condições a serem cumpridas em caso de aceitação por parte do cedente, inclusive o não ressarcimento por esta Casa de quaisquer ônus, em cumprimento ao estabelecido no AM 69/2001.

O cedente, por sua vez, aceita os termos e cede o respectivo servidor.

Não se pode afirmar que a cessão de servidores dos estados e municípios com ônus para o cedente estão vedadas. O que se tem é que, devido à diversificada e dinâmica legislação de estados e municípios, torna-se inexecutável à Câmara tomar ciência da multiplicidade de legislação que rege a matéria em cada ente.

Tais razões mitigam, salvo melhor juízo, o risco de demandas judiciais.

3.1.7 Análise

23. Nos termos das legislações coligidas no item 3.1.2, verifica-se que, no âmbito da Câmara dos Deputados, a requisição de servidores estaduais e municipais deve estar restrita apenas àquelas sem ônus para o órgão cedente⁸.

24. Nesse caso, entende-se que o servidor egresso desses entes federados deva optar pela integralidade do cargo em comissão a ser percebido nesta Casa Legislativa, dispensando a remuneração do cargo efetivo no órgão de origem.

⁸ Servidores federais estão excepcionados do ressarcimento quando a requisição ocorre no âmbito da União, observado o disposto no art. 93 da Lei n. 8112/90; servidores distritais estão excepcionados, até o limite da despesa com a remuneração dos servidores cedidos da Câmara dos Deputados ao Governo do Distrito Federal (GDF), devido a decisão da Mesa Diretora no Processo/CD n. 128.256/2015, que permitiu a compensação financeira da despesa com a remuneração dos servidores cedidos entre a Câmara dos Deputados e o GDF.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

25. Observada essa dinâmica, o órgão cedente estadual/municipal fica isento de quaisquer ônus decorrentes do afastamento do servidor para prestação de assessoramento nesta Casa.

26. Explica-se: devido ao disposto nos §§ 1º e 5º do art. 93 da Lei n. 8.112/90, caso o parlamentar optasse pela requisição de servidor estadual ou municipal com ônus da remuneração do cargo efetivo para o ente federado cedente – ou seja, se o servidor desejasse permanecer recebendo a remuneração do cargo efetivo no órgão de origem –, esta Casa Legislativa, na qualidade de cessionária, deveria ressarcir as despesas relativas à remuneração do cargo efetivo, bem como dos encargos sociais, custeados pela entidade de origem.

27. Via de regra, o reembolso pela cessão de servidor cujo objetivo seja prestar assessoramento em outro ente federado tem a finalidade de ressarcir o erário a que se vincula o órgão cedente pela remuneração de força de trabalho alocada em entidade não custeada pelo respectivo tesouro.

28. Contudo, observado o disposto no parágrafo único do art. 4º do Ato da Mesa n. 69/2001, a decisão da Mesa Diretora foi pela vedação de qualquer tipo de ressarcimento, inclusive o procedente de encargos sociais. Consultando o histórico da legislação de pessoal, observa-se que tal política segue princípio vigente na Casa desde 1965, conforme depreende-se do art. 5º da Resolução n. 152.

29. Por conseguinte, requisições de servidores originários de entes estaduais ou municipais optantes pela remuneração integral do cargo efetivo, acrescida da retribuição pelo cargo comissionado nesta Casa, não deveriam ocorrer, sob pena de afrontar as legislações de regência.

30. A interpretação acima não converge com aquela exposta pelo gestor no item 3.1.6. Consoante manifestação da DRH, o disposto no §5º do art. 93 da Lei n. 8.112/90 “trata de requisição de servidores no sentido de ato irrecusável”; nesse sentido, deve ser interpretado à luz do inc. I, art. 1º do Decreto n. 4050/2001:

Art. 1º Para fins deste Decreto considera-se:

I - requisição: ato irrecusável, que implica a transferência do exercício do servidor ou empregado, sem alteração da lotação no órgão de origem e sem prejuízo da remuneração ou salário permanentes, inclusive encargos sociais, abono pecuniário, gratificação natalina, férias e adicional de um terço;

31. Em reunião efetuada com a gestão de pessoal no dia 9/5/2018, foi esclarecido à equipe de auditoria que o reembolso da remuneração do cargo efetivo do servidor estadual/municipal por parte da União só se configuraria quando o pedido efetuado tratasse da requisição do servidor. Ou seja, quando a União requisitasse servidor estadual/municipal, por força de lei, o ente cedente não possuiria a discricionariedade de autorizar ou não a transferência



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

do exercício. Logo, caberia à União efetuar o reembolso da remuneração do cargo efetivo do servidor requisitado ao ente cedente.

32. Por outro lado, ainda segundo essa interpretação, não se configuraria o reembolso quando o pedido da União fosse de cessão do servidor, nos termos definidos no inc. II do art. 1º do Decreto n. 4050/2001. Por se tratar de ato discricionário do ente cedente, a União não deveria custear a remuneração do cargo efetivo do servidor cedido pelo ente estatal/distrital:

II - cessão: ato autorizativo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ou para atender situações previstas em leis específicas, em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem alteração da lotação no órgão de origem;

33. Na prospecção por referências que corroborassem o entendimento da gestão, foram compulsadas outras fontes. Contudo, o liame interpretativo mapeado não ratificou os argumentos expostos pela gestão.

34. Primeiramente, convém considerar o fato de o Decreto n. 4050/2001 dispor apenas da cessão de servidores de órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta, autárquica e fundacional, não sendo, por conseguinte, de aplicação obrigatória ao Legislativo.

35. Em segundo lugar, mesmo os órgãos técnicos do Poder Executivo Federal não fazem distinção entre requisição e cessão quanto à necessidade de reembolso do tesouro federal aos erários estaduais ou municipais.

36. No Parecer n. 0107-3.17/2010/MP/CONJUR/CCV, consta o seguinte trecho:

O parágrafo 5.º do art. 93 da Lei Nº 8.112/90 amplia a abrangência do art. 93, colocando a União no pólo inverso, ou seja, como aquela que recebe o servidor/empregado.

O parágrafo estendeu para a União as hipóteses dos parágrafos 1.º e 2.º, ou seja, quis evidenciar que, se a União recebe servidores/empregados de Estados, Distrito Federal e Municípios (§1.º) ou de empresas públicas e sociedades de economia mista (§2.º), deve arcar com o ônus, seguindo a regra geral de que é responsável pelo reembolso quem tem o bônus. Sendo assim, condensando com o quadro anterior, temos o seguinte:

Regra para reembolso segundo o § 5.º do art. 93 da Lei N.º 8.112/90 (grifado)		Cessionário/Requisitante			
		Adm. Direta (União)	Autarquias e Fundações	Emp. Pública e Soc.Econ.Mista	Estados, DF, Municípios
Cedente/Requisitado	Adm. Direta (União)	O ônus é do cedente		Há reembolso pelo cessionário apenas se o servidor optar pela remuneração da origem	O ônus é do cessionário
	Autarquias e Fundações				
	Emp. Pública e Soc.Econ.Mista	Reembolso da União ao órgão/ente de origem			



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

	Estados, DF, Municípios	Reembolso da União ao órgão/ente de origem			
--	------------------------------------	---	--	--	--

37. No Parecer n. 00225/2015/LBS/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU, observa-se:

À vista do exposto, em resposta ao Consultante, conclui-se que: a) considerando a previsão no art. 93, §2º da Lei nº 8.112/90, somente se poderia falar em desobrigação do ônus de reembolso por parte da empresa pública ou sociedade de economia mista cessionária no caso de opção pelo agente cedido da remuneração exclusiva do cargo em comissão ou função de confiança nestes entes privados, seguindo-se a premissa lógica de hermenêutica jurídica: “a exceção só confirma a regra geral”. Em contrário, optando o servidor público cedido pela remuneração do cargo efetivo ou do cargo efetivo acrescido de percentual de retribuição em cargo em comissão, persistiria a necessidade de reembolso.

38. Na Nota Técnica n. 126/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, há o seguinte excerto:

Quanto ao ônus pela remuneração do empregado cedido ou requisitado e o consequente reembolso dos salários, o Decreto nº 4.050, de 2001, dispõe que:

Art. 6º É do órgão ou da entidade cessionária, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, o ônus pela remuneração ou salário do servidor ou empregado cedido ou requisitado dos Poderes dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou das empresas públicas e sociedades de economia mista, acrescidos dos respectivos encargos sociais definidos em lei.

Parágrafo único. O ônus da cessão ou requisição prevista no caput não se aplica no caso de o cedente ser empresa pública ou sociedade de economia mista que receba recursos financeiros do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial da sua folha de pagamento de pessoal, bem assim do Governo do Distrito Federal em relação aos servidores custeados pela União.

Consoante disposto no referido normativo, compete ao órgão cessionário o ônus pela remuneração do empregado cedido ou requisitado, exceto nos casos de o cedente ser empresa pública ou sociedade de economia mista que receba recursos do Tesouro Nacional para custeio total ou parcial da sua folha de pagamento de pessoal.

39. Por fim, observa-se que a legislação interna também não abarca a interpretação exposta pela gestão. A Resolução n. 17/1989, que aprovou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, utiliza o termo “requisitar” nos seguintes dispositivos:

Art. 15. À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por resolução da Câmara, ou delas implicitamente resultantes:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

XIX - requisitar servidores da administração pública direta, indireta ou fundacional para quaisquer de seus serviços;

Art. 36. A Comissão Parlamentar de Inquérito poderá, observada a legislação específica:

I - requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública direta, indireta e fundacional, ou do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos;

40. Em síntese, apesar da distinção entre os termos “cessão” e “requisição” disposta no Decreto n. 4050/2001, essa contextualização semântica não tem o condão de restringir a obrigatoriedade do reembolso quando a União solicita a transferência de um servidor estadual ou municipal, mesmo nos casos restritos aos servidores do Poder Executivo Federal ou suas instâncias administrativas.

41. Pelo que foi coligido na legislação e nos pareceres de referência, uma vez que a União esteja usufruindo de força de trabalho cuja integralidade da remuneração do cargo efetivo esteja sendo custeada pelo erário estadual/municipal, cabe ao tesouro federal efetuar o reembolso devido.

42. Concluída a discussão quanto à aplicabilidade dos parâmetros regulatórios, realizou-se procedimento de análise, nos registros funcionais, dos servidores requisitados, ocupantes dos cargos de Secretário Parlamentar (SP) e de Natureza Especial (CNE) com esteio nos referenciais expostos.

43. Segundo relatórios extraídos do SigespCD, havia, em janeiro de 2018, 327 SPs e 64 CNEs requisitados em atividade.

44. Não obstante a vedação disposta na legislação de referência, os registros constantes no SigespCD indicavam a existência de 52 SPs e 2 CNEs ocupados por servidores estatutários requisitados com ônus da remuneração do cargo efetivo para o ente federado⁹ cedente (estadual ou municipal); ou seja, percebendo remuneração integral do cargo efetivo ocupado no órgão de origem.

45. Utilizando os parâmetros regulatórios citados, ao analisar individualmente os 54 contracheques apresentados por esses servidores em setembro/2017, apurou-se que o montante preliminar a ser ressarcido por esta Casa Legislativa ao conjunto de entes federados cedentes chegaria a R\$ 343.617,37 somente no mês de referência. Considerada a despesa anual, o montante a ser custeado pelo orçamento da Casa seria superior a R\$ 4.570.000,00.

46. Agrava essa questão o fato de que, cerca de 30% desses servidores requisitados com ônus, estão cedidos à Casa por períodos superiores a cinco

⁹ Os 18 SPs e 3 CNEs requisitados com ônus do GDF foram retirados desse conjunto devido à decisão da Mesa Diretora no Processo/CD n. 128.256/2015 quanto à excepcionalidade feita ao GDF.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

anos, elevando-se, significativamente, o potencial passivo acumulado em dívidas fiscais.

47. Observada a materialidade da situação identificada e seu nível de risco de conformidade, efetuou-se análise em uma amostra de 16 processos (28,5% do total) de requisição para avaliar a regularidade das requisições dos 54 servidores indicados.

48. A seleção não probabilística estabelecida para a realização de uma análise qualitativa permitiu uma abordagem mais aprofundada das diversas relações estabelecidas entre a Casa e os órgãos pertencentes a distintos entes federados.

49. Nos autos pesquisados, verificou-se que os ofícios expedidos pela Presidência da Casa aos órgãos cedentes trazem, em seu conteúdo, a informação de que a Casa:

[...] assume apenas o ônus de remunerar o cargo em comissão aqui exercido, estando impossibilitada de arcar com qualquer tipo de ressarcimento relativo ao salário do órgão de origem, mesmo que procedente de encargos sociais, por força do Ato da Mesa 69/2001.

50. Mesmo cientes da manifestação, a totalidade dos órgãos oficiados concedeu a cessão com ônus para a origem. Em alguns casos, o órgão indica que o servidor está sendo cedido "[...] sem prejuízo dos vencimentos e demais vantagens do cargo".

51. A situação exposta indica que os estados e municípios que atenderam, excepcionalmente, o pedido de cessão de seus servidores com ônus para o tesouro estadual ou municipal, em favor do tesouro federal, até o presente, dispensaram o devido ressarcimento disposto no §5º do art. 93 da Lei n. 8.112/90.

52. Não foi escopo desta ação de controle examinar as legislações estaduais e municipais de cada um dos órgãos cedentes, tendo em vista a observância à Lei n. 8.112/90, que rege a gestão de pessoal em nível federal. Nesse diapasão, entende-se a inexequibilidade citada pelo gestor para análise do conjunto de legislações que regulamentariam a matéria.

53. *Ad cautelam*, todavia, a gestão deveria adotar regra disposta na Lei n. 8.112/90 combinada com a decisão da Mesa Diretora no Ato n. 69/2001, encaminhando os pedidos de requisição de servidores estaduais e municipais com a ressalva referente a não percepção da remuneração do cargo efetivo no órgão de origem.

54. Para endossar a questão, recuperou-se justificativa apresentada pela Mesa Diretora para a revisão de ato regulamentador da gestão de pessoal efetivo cedido (n. 56/2013):

A redação em vigor do inciso III do art. 1º, combinada com o art. 2º, contraria o disposto nos § 1º do art. 93 do regime jurídico dos



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

servidores públicos federais, já que cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e não à Câmara, o ônus pelo pagamento da remuneração do servidor requisitado junto aos órgãos da União. A mudança sugerida compatibiliza o Ato em análise à Lei nº 8.112, de 1990, e, conseqüentemente, evita que as despesas sejam indevidamente registradas no Relatório de Gestão Fiscal desta Casa e dos demais entes federativos envolvidos na cessão, eis que serão contabilizadas, conforme o caso, no Tesouro Estadual, Distrital ou Municipal, dentro dos parâmetros previstos em lei.

55. Tendo em vista o atual cenário econômico de reequilíbrio fiscal das contas públicas em todas as esferas, avalia-se que a gestão da Câmara dos Deputados, ao manter as situações evidenciadas, está assumindo o risco de ser demandada judicialmente a reembolsar os erários estaduais e municipais que cederam servidores com ônus para esta Casa. Entende-se que tais atos de cessão com ônus para a origem, desacompanhados da respectiva solicitação de ressarcimento, contêm potencial vício de conformidade.

56. As situações aqui evidenciadas podem ser, oportunamente, identificadas tanto por órgãos de controle interno (controladorias) quanto por órgãos de controle externo (tribunais de contas estaduais ou municipais) dos respectivos entes federados.

57. Por outro prisma, o gestor estadual ou municipal que tenha concedido a cessão sem ressarcimento pode ter opinião (política, ideológica, administrativa) diversa de outro gestor que, futuramente, assuma o cargo de representante do ente federado.

58. Considerada a precariedade jurídica que fundamenta a momentânea isenção de ressarcimento dos casos identificados, julga-se que, em provável arguição processual, observado o princípio da hierarquia das normas, resta comprometida a defesa da Casa ao alegar o descumprimento do disposto no §5º do art. 93 da Lei n. 8.112/90 com esteio no Ato da Mesa n. 69/2001: o cumprimento de normativo interno não elide a inobservância de legislação federal.

59. Logo, quanto ao potencial julgamento da regularidade do caso, cada parte envolvida responderia dentro de sua esfera de culpabilidade: o gestor estadual/municipal, pela potencial renúncia fiscal; e esta Casa Legislativa, como beneficiária da força de trabalho alocada em seu quadro funcional.

60. Por fim, no recente Ato n. 233/2018, a Mesa Diretora definiu os “[...] princípios da eficiência, da parcimônia e da redução de incertezas para a tomada de decisões” como regentes da *Política de Gestão Corporativa de Riscos da Câmara dos Deputados*.

61. Nesse sentido, avalia-se que cabe à DRH reestruturar os controles internos da gestão, conferindo plena eficácia à determinação da Mesa constante do Ato n. 69/2001.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

62. Com efeito, a gestão deve se abster de encaminhar os pedidos de requisição de servidores estaduais ou municipais cuja opção remuneratória seja pela integralidade dos vencimentos no órgão de origem, mesmo no caso de concordância, momentânea e excepcional, do gestor representante do órgão cedente.

63. Sugere-se que a gestão de pessoal confira o tratamento adequado ao risco de potenciais dívidas fiscais com outros entes federados, motivado pela requisição de servidores não optantes pela integralidade da remuneração do cargo comissionado, nos termos do Ato da Mesa n. 233/2018.

64. Em relação às ocorrências arroladas no Apêndice A, sugere-se que, em caso de prorrogação da requisição dos servidores identificados, o órgão cedente seja oficiado quanto à necessidade de que haja a opção pela integralidade do cargo comissionado em detrimento da percepção da remuneração do cargo efetivo na origem.

3.1.8 Recomendações

3.1.8.1 À DRH:

- a) Ajustar os controles internos da gestão vigentes no processo de requisição de servidores para os cargos de Secretário Parlamentar e CNE, observando os parâmetros regulatórios dispostos na Lei n. 8112/90 c/c Ato da Mesa n. 69/2001, a fim de que a requisição de servidores oriundos de entes distintos da União dê-se exclusivamente com a opção de remuneração integral do cargo comissionado.

Prazo: 60 dias.

- b) Comunicar aos titulares de gabinete e demais órgãos políticos da Casa sobre a necessidade de adequação dos termos de requisição dos servidores estaduais e/ou municipais arrolados no Apêndice A.

Prazo: 60 dias.

3.2 Aprimoramento dos controles internos para estabelecimento de limites temporais para a prorrogação da requisição de pessoal pela Câmara dos Deputados.

3.2.1 Situação encontrada

65. Elevado número de servidores requisitados pela Câmara dos Deputados há mais de dois anos.

3.2.2 Critérios

- a) Art. 37 da CF (princípios da moralidade e da impessoalidade);
- b) Acórdão n. 1571/2008 TCU – Plenário;
- c) Ato da Mesa n. 57/2013;



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

d) Ato da Mesa n. 69/2001.

3.2.3 Evidências

66. De acordo com relatórios extraídos do Sigesp-CD, considerados os servidores ativos e exonerados entre 1/1/2016 e 30/6/2017, havia 535 servidores cedidos à Câmara dos Deputados, dos quais:

- a) 339 cedidos por mais de 2 anos (63%);
- b) dentre esses, 124 cedidos há mais de 10 anos (23%); e
- c) dentre esses, 83 cedidos há mais de 20 anos (8%).

3.2.4 Causas

- a) Ausência, na atual legislação federal e em normativo interno, de um limite de tempo definido para um servidor requisitado permanecer no órgão cessionário.
- b) Longo tempo de tramitação da minuta de Ato da Mesa que pretende regulamentar o tema na Câmara dos Deputados (processo/CD n. 102.420/2012).

3.2.5 Efeitos

- a) Distanciamento da finalidade que, segundo jurisprudência do TCU, deve nortear a cessão de pessoal, a saber: suprir necessidade provisória para o desenvolvimento de trabalho específico.
- b) Distanciamento aos princípios da impessoalidade, da moralidade e do concurso público.

3.2.6 Esclarecimento do Auditado

67. No tocante à ausência de limites temporais à prorrogação da cessão de servidores para a Câmara dos Deputados, contrariando jurisprudência firmada pelo TCU, a DRH manifestou-se:

A solicitação de prorrogação de requisição de servidores que estão à disposição desta Casa ocupando cargo em comissão de natureza especial-CNE e de Secretário Parlamentar – SP obedece ao disposto no Artigo 93 da Lei 8.112/1990 combinado com o Ato da Mesa n.º 69/2001. O artigo 2º do AM n.º 69/2001 estabelece, *in verbis*:

“Art. 2º A requisição de que trata este Ato far-se-á, obrigatoriamente, para o preenchimento de cargo de natureza especial ou de cargo do Quadro do Secretariado Parlamentar, e dar-se-á pelo prazo de até 1 (um) ano, permitida a prorrogação.” (Grifo nosso)



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

Conforme a legislação aplicada, a cessão de servidor para esta Casa ocorre pelo prazo de até 1 (um) ano, com permissão de prorrogação, sem a imposição de limites. Contudo, na minuta de Ato da Mesa apresentada pelo Departamento de Pessoal, que se encontra em análise na Assessoria Técnica da Diretoria-Geral, foram propostos limites temporais às prorrogações de cessão, com a finalidade de adequar os procedimentos internos relativos ao tema ao entendimento do Tribunal de Contas da União.

3.2.7 Análise

68. Na fase de execução desta ação de controle, realizou-se teste a fim de se verificar o tempo de duração da cessão de pessoal à Câmara dos Deputados. Foram selecionados servidores requisitados para ocupar CNE e SP, ativos e exonerados, entre 1/1/2016 e 30/6/2017.

69. Optou-se por juntar esses dois grupos de cargos em uma única análise estatística, pois existem casos de servidores que migraram de um grupo para outro ao longo do período de requisição.

70. No caso de servidores com múltiplas exonerações e posses, o tempo de cada requisição foi somado, desde que o intervalo entre cada requisição tenha sido de até 120 dias.

71. Esse intervalo foi adotado levando-se em consideração ser um período razoável para que um servidor faça contatos no intuito de conseguir uma nova cessão para a Câmara dos Deputados, bem como inicie os trâmites administrativos para tal. Além disso, nesse ínterim, poderiam também ser tiradas férias, licença capacitação, entre outras licenças¹⁰.

72. Do total de servidores analisados, as distribuições temporais observadas estão dispostas nas Tabelas de 1 a 3.

Tabela 1 - Intervalos temporais de requisição de servidores, observados entre 1/1/2016 e 30/6/2017

Tempo	Até 1 ano	Entre 1-2 anos	Mais de 2 anos	Total
Número de servidores	114	82	339	535

¹⁰ Ainda em relação ao intervalo de 120 dias, foram feitas algumas exceções (11 SPs e 2 CNEs), para servidores que estão na Casa há mais de 10 anos (somadas todas as requisições). Nesses casos, o intervalo de tempo entre algumas das requisições foi estendido para até 239 dias. Essas exceções deveram-se a duas hipóteses: a) de que, pelo número de anos trabalhando nesta Casa, os intervalos mais longos tenham sido utilizados, pelo servidor, para conseguir uma nova requisição; e b) de que, uma vez distanciado por longo período do órgão de origem, dificilmente, o servidor tenha desenvolvido algum trabalho relevante no órgão de origem.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

Percentual de servidores	21%	15%	63%	100%
--------------------------	------------	------------	------------	-------------

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Sigesp

Tabela 2 - Servidores requisitados por mais de dez anos entre 1/1/2016 e 30/6/2017

Tempo	Acima de 10 anos	Total
Número de servidores	124	535
Percentual de servidores	23%	100%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Sigesp

Tabela 3 - Servidores requisitados por mais de vinte anos entre 1/1/2016 e 30/6/2017

Tempo	Acima de 20 anos	Total
Número de servidores	41	535
Percentual de servidores	8%	100%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Sigesp

73. Percebe-se que 63% (339) dos servidores requisitados no período analisado estavam cedidos à Câmara há mais de 2 anos. Desses, 23% (124), há mais de 10 anos e 8% (41), há mais de 20 anos.

74. Os altos percentuais de servidores requisitados pela Casa por longos períodos apontam distanciamento quanto à finalidade primordial do instituto da cessão, a saber: suprir necessidade provisória para o desenvolvimento de trabalho específico¹¹.

75. Ainda que não exista, na atual legislação federal, um limite de tempo definido para que um servidor cedido ou requisitado permaneça no órgão cessionário, há claro entendimento jurisprudencial no sentido de que esse instituto seja tomado em caráter temporário¹².

76. Nessa perspectiva, no Relatório n. 6/2011, de auditoria realizada sobre requisição de pessoal (Processo/CD n. 102.420/2012), houve recomendação para se restringir o tempo das prorrogações de cessão de servidores à Câmara dos Deputados:

Recomendação “1” (fl.14-v):

Avaliar sobre a conveniência de se alterar o Ato da Mesa 69/2001 a fim de:

d) definir limite máximo de tempo para prorrogações de cessão dado o entendimento do TCU e a não razoabilidade da reiteração ilimitada de requisições.

¹¹ É possível se fazer analogia com a atividade de consultoria: contrata-se alguém com expertise em determinado assunto para desenvolver, temporariamente, um projeto ou ação semelhante.

¹² A despeito do Decreto n. 9144/2017 (art. 4º), que estipula que as cessões, no Poder Executivo, dar-se-ão por prazo indeterminado.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

77. Segundo posicionamento do TCU que sustentou a recomendação em comento, as cessões por longa data são inapropriadas por desconsiderarem os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e do concurso público, por deformarem os quadros e as estruturas funcionais legalmente estabelecidas e por desarmonizarem o relacionamento entre os órgãos da Administração Pública

78. O Acórdão de Plenário n. 1.571/2008 da Corte de Contas, por exemplo, revela esse entendimento:

Em parecer emitido nos autos (fl. 34), o Ministério Público junto ao TCU ressaltou que se extrai do contexto histórico presente na edição da Lei Orgânica da AGU que o art. 47 teve sua origem em um momento de estruturação inicial do órgão e, por imperativo lógico, visava atender a uma necessidade conjuntural, emergencial, de dotar aquele órgão de quadro funcional que permitisse o início de seus trabalhos. Todavia, passados mais de 13 anos da edição da referida legislação, a AGU já dispôs de tempo suficiente para organizar sua estrutura, com o provimento de seus cargos por meio dos competentes concursos públicos. Dessa forma, conquanto o citado dispositivo legal não tenha fixado prazo para a duração das requisições, não se mostra razoável supor que poderia a AGU manter indefinidamente em seus quadros servidores requisitados de outros órgãos, uma vez que a projeção indeterminada no tempo de situações ontologicamente temporárias fere os princípios constitucionais da moralidade, da impessoalidade e do concurso público, deforma os quadros e as estruturas funcionais legalmente estabelecidas, ademais de desarmonizar o relacionamento entre os órgãos da Administração Pública.

79. Além disso, esse Acórdão salienta o caráter excepcional e temporário do instituto em foco:

Os institutos da cessão e requisição, por terem caráter nitidamente temporário e de exceção, devem ser utilizados tão somente pelo tempo necessário ao atendimento do interesse público específico e pontual que motivou a requisição, não podendo servirem como forma de preenchimento permanente dos quadros funcionais dos órgãos cessionários/requisitantes, cujos cargos devem ser providos por meio de concurso público.

80. Em monitoramento efetuado em setembro de 2014, relativo ao Relatório n. 6/2011 acima mencionado (Processo/CD n. 102.420/2012), constam as seguintes informações (fls. 102 e 102v):

Providências adotadas:

Em 6/2/2014, após reunião com este Núcleo de Auditoria, em que foram discutidas as dificuldades enfrentadas pelos setores competentes para o cumprimento das recomendações exaradas no Relatório de Auditoria 6/2011 – Coasp, o Departamento de Pessoal (Depes) anexou aos autos novo texto de minuta de Ato da Mesa (fls. 95/96).

Análise:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

Com relação ao item “d”, único item pendente no último monitoramento, compreende-se que foi acolhido na minuta proposta, com a introdução do artigo 4º, que estabelece o limite de tempo da cessão e suas renovações ao dispor que:

Art. 4º A cessão e suas renovações serão limitadas ao término da legislatura em que for autorizada, podendo ser prorrogada até o fim da legislatura seguinte, quando o servidor deverá ser exonerado “de ofício” e devolvido ao órgão de origem.

81. Em nova minuta, apresentada após monitoramento concluído em junho de 2017 (fls. 146 e 147), foram também contemplados limites ao tempo das prorrogações para os servidores cedidos à Câmara dos Deputados:

Art. 1º Compete à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados a solicitação de cessão de servidores da administração pública direta, indireta ou fundacional para quaisquer dos serviços da Casa, sem prejuízo da delegação de competência estabelecida pelo Ato da Mesa nº 205, de 28 de junho de 1990.

[...]

§2º A cessão de que trata este Ato far-se-á, obrigatoriamente, para o exercício de cargo de natureza especial ou de secretário parlamentar e dar-se-á pelo prazo de até 2 (dois) anos, permitida prorrogação.

§3º A cessão autorizada por prazo indeterminado terá como prazo final o término da legislatura em que ocorreu a cessão, podendo ser prorrogada por mais uma legislatura, mediante manifestação do titular do órgão ou gabinete.

Art. 2º O servidor somente poderá permanecer cedido à Câmara dos Deputados até o término da legislatura seguinte àquela em que foi autorizada a sua cessão.

§1º Ao término do período definido no *caput*, somente poderá ser solicitada nova cessão após decorrido igual prazo em que o respectivo servidor ficou à disposição da Câmara dos Deputados.

§2º Para servidor que se encontrar cedido, o período de cessão de que trata o *caput* será contado a partir da data de publicação deste Ato.

82. Observa-se grande decurso de tempo entre as minutas apresentadas (entre 2014 e 2017) e a emissão do relatório com as recomendações da auditoria (em fevereiro de 2012). Além disso, a minuta mais recente foi encaminhada à Assessoria Técnica da Diretoria-Geral (Atec/DG) apenas em 23/11/2017.

83. Assim, alerta-se para os riscos de possíveis comprometimentos da Casa frente ao entendimento da Corte de Contas, dado o longo tempo decorrido desde a emissão do relatório em comento, e o grande percentual de servidores, no período analisado, cedidos à Câmara dos Deputados há mais de dois anos.

3.2.8 Recomendações

3.2.8.1 À Mesa Diretora/Presidência:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

- a) Alterar o Ato da Mesa n. 69/2001, a fim de definir limite máximo de tempo para prorrogação de cessão, dado o entendimento do TCU e a não razoabilidade da reiteração ilimitada de requisições.

Prazo: dezembro de 2018.

4. Benefícios da ação de controle

84. 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) *Aprimoramento de textos legais*: constitui-se em expectativa de atualização ou aprimoramento de textos legais ou mesmo na normatização de determinada matéria, ainda não regulamentada na Casa.
- b) *Incremento da confiança dos servidores na atuação da Secin*: constitui-se em expectativa na elevação do respeito do gestor em relação à Secin, tendo em vista a relevância do trabalho executado ou a surpresa quanto a determinado objeto auditável.
- c) *Melhoria da imagem da Câmara*: constitui-se em expectativa de se transmitir uma imagem correta e integrada da organização, buscando estabelecer relacionamentos harmoniosos e produtivos.
- d) *Melhoria da organização administrativa*: constitui-se em expectativas de melhorias a serem implantadas após a ação de controle.
- e) *Incremento de economia, eficiência, eficácia e efetividade*: diferença entre o custo do processo de trabalho após a ação de controle e antes desta.
- f) *Melhoria dos resultados apresentados*: constitui-se em expectativas de melhorias no tocante a economia de tempo, ganho em segurança e em economia de recursos.
- g) *Melhoria na forma de atuação*: constitui-se em expectativas de melhorias a serem implantadas na forma de atuação, em como executar determinada tarefa ou atividade.
- h) *Melhoria nos controles internos*: constitui-se em expectativas de melhorias a serem implantadas num controle interno já existente ou na criação de novo controle.

5. Conclusão

85. Diante das evidências obtidas a partir da aplicação dos procedimentos de auditoria, avalia-se que os controles internos da gestão no processo “Gerir movimentação - gerir a requisição de servidores para a Casa” necessitam de aprimoramentos pontuais, tanto administrativos quanto legislativos, a fim de se mitigarem os riscos operacionais e de conformidade identificados.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Auditoria de Recursos Humanos

86. Quanto à primeira questão de auditoria, foram identificados 52 cargos de SPs e 2 de CNEs ocupados por servidores requisitados de estados e municípios com ônus para o órgão de origem. Apesar de haver dispositivo legal interno estabelecendo que a Casa não ressarcirá governos estaduais e municipais pela cessão de servidores, lei federal disciplina a matéria de forma contrária. Essa dicotomia poderá ensejar demandas judiciais com o intuito de fazer a Câmara dos Deputados reembolsar os erários dos entes federativos cedentes.

87. Em relação à segunda questão, os testes de auditoria demonstraram que grande parte do contingente de servidores requisitados estava há mais de dois anos prestando serviços à Casa. Tal prática contraria a finalidade dos institutos de cessão e de requisição, que, segundo jurisprudência do TCU, devem se restringir ao suprimento de necessidade provisória para o desenvolvimento de trabalho específico.

88. Entende-se que as recomendações efetuadas estão alinhadas aos objetivos da *Política de Gestão Corporativa de Riscos*, definida pela Mesa Diretora no Ato n. 233/2018: a) fortalecer a imagem institucional, promover a eficiência processual e monitorar os ambientes interno e externo, que interferem no alcance dos objetivos; b) identificar, avaliar, tratar e monitorar os principais riscos a que a Câmara dos Deputados está exposta.

89. Não obstante a relevância dos riscos identificados no presente processo, calculada com base em probabilidade e impacto de ocorrência, aquelas recomendações avaliadas como não sendo oportunas ou convenientes devem ser justificadas à Secin. Ressalte-se, contudo, que, caso esta Secretaria avalie que os níveis de riscos identificados permaneçam inaceitáveis para a Casa, tal fato será passível de comunicação no Relatório de Auditoria de Gestão.

Por fim, registre-se o agradecimento da equipe de auditoria à DRH e ao Depes 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 com a presente auditoria.

Brasília, 11 de outubro de 2018.

[illegible]