

Aviso nº 550-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 8 de maio de 2013.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 015.357/2012-0, na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado de 8/5/2013, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Comissão serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Deputado Federal JOÃO MAGALHÃES
Presidente da Comissão de Finanças e Tributação - CFT
Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Anexo II,
Pav. Superior, Ala C, Sala 136
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 1125/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.357/2012-0
- 1.1. Processo apenso: TC 023.722/2012-6
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional
3. Unidade: Câmara dos Deputados.
4. Interessado: Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Pessoa (Sefip)
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação do Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, decorrente de aprovação, em reunião deliberativa daquela Comissão, realizada em 23/5/2012, do Requerimento 119/12 (peça 1).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 71, inciso VII, da Constituição Federal, 38, inciso II, da Lei 8.433/1992, e 232, inciso II, do Regimento Interno, c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, em:

9.1. em conformidade com o prescrito no parágrafo 146 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011 (BTCU Especial 12, de 5/7/2011), encaminhar aos dirigentes da área de pessoal dos órgãos e entidades relacionados na Peça 160, do TC 023.722/2012-6, o trecho do relatório preliminar da Auditoria realizada nos órgãos da Administração Pública Federal dos Três Poderes da União para a obtenção de informações relativas ao recebimento, por parte dos servidores e agentes públicos, de remuneração superior ao teto constitucional, para apresentarem, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, esclarecimentos em relação aos pagamentos supostamente acima do teto constitucional aos servidores e agentes públicos ativos, inativos, bem como pensionistas, listados na peça 157 do mesmo processo, em aparente desconformidade ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, regulado pela Lei 8.852/1994, indicando os fundamentos legais que, em seu entendimento, justificam tais pagamentos;

9.2. em conformidade com o prescrito no parágrafo 146 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011 (BTCU Especial nº 12, de 5/7/2011), encaminhar aos dirigentes da área de pessoal dos Comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica para apresentarem, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, esclarecimentos quanto às possíveis inconsistências detectadas nas folhas de pagamento dos militares, bem como pensionistas, listados na Peça 162, do TC 023.722/2012-6, fornecidas à equipe de auditoria, especialmente em relação a existências de rubricas duplicadas e a pagamentos, aparentemente extraordinários, lançados em rubricas regulares, especificando as rubricas e os procedimentos adotados no cálculo de apuração do teto constitucional, indicando os fundamentos legais que, em seu entendimento, justificam tais pagamentos;

9.3. com fundamento no art. 15, § 5º da Resolução-TCU 215/2008, 2, comunicar ao Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, em resposta ao Of. Pres. 127/12-CFT, de 23/5/2012, que:

9.3.1. a auditoria prevista no item 9.1 do Acórdão 1951/2012-TCU-Plenário encontra-se em estágio avançado de execução, tendo a equipe de auditoria analisado 299.334.919 fichas financeiras de servidores e agentes públicos ativos, inativos, bem como pensionistas, entre as competências dos meses de setembro 2011 a agosto 2012, distribuídas entre 299 órgãos e entidades da Administração Pública Federal dos três Poderes da União;

9.3.2. as análises preliminares e não conclusivas apontaram para 3.390 servidores e agentes públicos ativos, inativos e pensionistas supostamente percebendo acima do teto constitucional; no

entanto, considerando a complexidade e o volume expressivo das informações auditadas, constatou-se a necessidade de colher a manifestação dos órgãos e entidades responsáveis por esses pagamentos, a fim de que seus representantes apresentem os esclarecimentos que acharem oportunos, bem como indiquem os fundamentos legais que, em seu entendimento, justificam os pagamentos acima do teto;

9.3.3. as supostas remunerações acima do teto apontados preliminarmente pela equipe de auditoria não constituem, necessariamente, irregularidades, visto que podem decorrer de: decisões judiciais; divergências quanto ao entendimento de quais rubricas entram, ou não, para o cálculo do teto; rubricas classificadas erradas por ocasião da prestação das informações à equipe de auditoria; falha nas bases de dados (fichas financeiras e cadastrais) fornecidas pelos órgãos e entidades fiscalizados; entre outras possíveis explicações. Em razão disso, é que se faz necessário colher a manifestação dos dirigentes da área de pessoal dos órgãos e entidades;

9.3.4. após a análise das manifestações, será possível responder aos questionamentos presentes Ofício Pres. 127/2012-CFT, uma vez que o quadro inicialmente apontado pela auditoria pode sofrer alterações;

9.4. encaminhar cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 14/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/5/2013 – Extraordinária de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: não há.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Augusto Nardes (Presidente), Valmir Campelo, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 015.357/2012-0

Processo apenso: TC 023.722/2012-6

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional (SCN).

Interessado: Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados.

Advogado constituído nos autos: não há.

Sumário: SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES PROPOSTA POR PARLAMENTAR E ENCAMINHADA AO TCU PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL A SERVIDORES PÚBLICOS. RELALIZAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO NOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DOS TRÊS PODERES DA UNIÃO PARA A OBTENÇÃO DE INFORMAÇÕES. APENSAMENTO DO RELATÓRIO AO PROCESSO SCN. ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO PARA MANIFESTAÇÃO DOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS, NOS TERMOS PORTARIA-TCU 280/2010, ALTERADA PELA PORTARIA-TCU 168/2011. COMUNICAÇÃO À COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E AO DEPUTADO FEDERAL NELSON MARCHEZAN JÚNIOR.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação do Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, Deputado Antônio Andrade, decorrente de aprovação, em reunião deliberativa daquela Comissão, realizada em 23/5/2012, do Requerimento 119/12, de autoria do Deputado Nelson Marchezan, no qual requer informações quanto a pagamentos realizados acima do teto constitucional a servidores públicos no âmbito federal (Peça 1).

2. Em razão da constatação de que este Tribunal não possuía as requeridas informações atualizadas de todas as entidades e todos os órgãos abrangidos pela demanda, foi autorizada, por meio do Acórdão 1.951/2012-TCU-TCU-Plenário, fiscalização nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal dos três Poderes da União.

3. A auditoria ocorreu no período compreendido entre 6/8/2012 a 15/3/2013, cujo objetivo foi apurar a existência de servidores e agentes públicos percebendo remuneração acima do teto constitucional, em desconformidade com o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. O Relatório produzido foi autuado sob o nº TC 023.722/2012-6.

4. Considerando tratar-se de processo autuado com finalidade de dar atendimento à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) e considerando, ainda, a vedação constante do art. 6º, inciso II, da Resolução 215/2008, para regular tramitação do feito, determinei, por meio de despacho, o apensamento daqueles autos ao presente processo, nos termos dos artigos 33 e 34 da Resolução-TCU 191/2006 (Peça xx, TC 023.722/2012-6).

5. Assim, as medidas processuais e saneadoras propostas naqueles autos serão submetidas ao Plenário deste Tribunal, no âmbito do presente processo.

6. Reproduzo, na sequência excerto do Relatório elaborado por equipe da secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) (Peça 164, TC 023.357/2012-0):

“[...]1 – INTRODUÇÃO**1.1 – Deliberação que originou o trabalho**

A auditoria é decorrente de solicitação do Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, Of. Pres. nº 127/12-CFT, de 23 de maio de 2012, no qual se requer informações quanto a pagamentos realizados acima do teto constitucional a servidores e agentes públicos no âmbito federal (Peça 1, TC 015.357/2012-0).

Ao deliberar sobre a referida solicitação, o Tribunal, ao constatar que não possuía tais informações atualizadas de todos os órgãos e entidades abrangidas pela demanda, prolatou o Acórdão nº 1951/2012-TCU-P, autorizando a realização da presente auditoria, nos seguintes termos:

'9.1. autorizar a realização de auditoria nos órgãos da Administração Pública Federal dos Três Poderes da União para a obtenção de informações relacionadas ao recebimento, por parte dos servidores e agentes públicos, de remuneração superior ao teto constitucional na administração direta, autárquica, fundacional, Ministério Público Federal e Tribunal de Contas da União, observando-se os critérios e limites estabelecidos no Acórdão 2274/2009 do Plenário desta Corte.' (Acórdão 1951/2012-TCU-P)

1.2 – Visão geral do objeto

O presente trabalho visa, primordialmente, responder as dez questões constantes no Of. Pres. nº 127/12-CFT, de 23 de maio de 2012, da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (Peça 1, TC 015.357/2012-0), a seguir transcritas:

1. *Quantos Servidores Públicos (considerando os poderes executivo, legislativo, judiciário, os tribunais de contas, ministérios públicos, administração pública direta, autárquica e fundacional) recebem remuneração com valor superior ao limite do teto constitucional (acima de R\$26.723,00 – vinte e seis mil, setecentos e vinte e três reais)?*
2. *Quais são os valores pagos para esses servidores, individualmente?*
3. *Quais são os respectivos cargos desses servidores públicos e suas lotações?*
4. *Qual o valor total pago pela União aos servidores que recebem remuneração acima de R\$26.723,00 (vinte e seis mil, setecentos e vinte e três reais)?*
5. *Qual a justificativa legal para cada pagamento realizado acima do Teto?*
6. *Qual o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a legalidade do pagamento de 14º e 15º salários a servidores?*
7. *Quais são os cargos beneficiados pelos 14º e 15º salários ou qualquer outra vantagem, gratificação ou remuneração, a qualquer título, que são remunerados por subsídio?*
8. *Quantos e quais são os cargos de servidores que, recebendo pelo formato de subsídio, somadas todas as suas remunerações do ano, dividindo-se por 12 (meses), resultam em valor superior ao Teto?*
9. *Quais são os cargos beneficiados pelos 14º e 15º salários ou qualquer outra vantagem, gratificação ou remuneração, a qualquer título, que são remunerados de qualquer forma, exceto por subsídio?*
10. *Quantos e quais são os cargos de servidores que, remunerados de qualquer forma, exceto por subsídio, somadas todas as suas remunerações do ano, dividindo-se por 12 (meses), resultam em valor superior ao Teto?*

Portanto, a auditoria abrange todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal dos três Poderes da União, incluindo, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista dependentes. Além disso, considerando que a oitava e décima questões acima envolvem valores médios correspondentes a um ano, há necessidade de se analisar os pagamentos feitos em doze meses consecutivos.

Assim, o objeto da auditoria envolveu 299 órgãos e entidades, no âmbito federal, e 299.334.919 fichas financeiras de agentes públicos (ativos/inativos/pensionistas). A tabela-1 abaixo resume a amplitude do objeto auditado:

Tabela-1: órgãos e entidades objeto da auditoria

Poder da União(1)	Número de Órgãos e Entidades	Número de fichas financeiras auditadas
Executivo (2)	219	269.257.077
Legislativo (3)	2	5.441.048
Judiciário (4)	73	20.974.219
Ministério Público da União (5)	4	2.875.212
Tribunal de Contas da União	1	787.363
Total	299	299.334.919

(1) Para análise desta auditoria, o MPU e TCU, dados seus graus de independência financeira, orçamentária e orgânica, foram considerados desvinculados de qualquer poder;

(2) Engloba os Comandos da Defesa (Exército, Marinha e Aeronáutica) e Administração Indireta;

(3) Engloba a Câmara dos Deputados e Senado Federal;

(4) Engloba o STF, STJ, STM, CJF, TSE, TST, 5 TRF's, 27 TRE's, 24 TRT's e CNJ;

(5) Engloba o MPF, MPT, MPM e MPDFT

1.3 – Objetivo e questões de auditoria

A auditoria teve por objetivo apurar a existência de servidores e agentes públicos, no âmbito federal, que percebem remuneração acima do teto constitucional para, então, responder à solicitação da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (Peça 1, TC 015.357/2012-0).

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo gastos de acordo com a legislação pertinente, formulou-se a seguinte questão de auditoria:

Há agentes públicos recebendo remunerações acima do teto constitucional na Administração Pública Federal (considerando agentes ativos, inativos e pensionistas da administração direta, autárquica e fundacional do Executivo, agentes ativos, inativos e pensionistas do Legislativo, Judiciário, TCU, MPU e Forças Armadas e agentes ativos das empresas estatais que recebem dotação orçamentária para pagamento de pessoal), em desconformidade com o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal de 1988?

1.4 – Metodologia utilizada

A metodologia adotada pela equipe de auditoria para responder a questão formulada e possibilitar atender à solicitação da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados consistiu em:

1. Solicitar as bases de dados (fichas financeiras e cadastrais) dos órgãos e entidades que processam suas folhas de pagamento fora do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE). No caso dos órgãos e entidades que utilizam o SIAPE, o acesso às informações foi feito diretamente no referido sistema;

2. Validação das bases de dados solicitadas, inclusive quanto à classificação dada às rubricas constantes nas fichas financeiras;

3. Cruzamento das informações, comparando-as entre si, para verificar se há casos de remuneração acima do teto constitucional, individualmente ou nas acumulações de cargos públicos, seguindo o critério de auditoria descrito a seguir.

CRITÉRIOS DE AUDITORIA:

Os critérios de auditoria utilizados no cruzamento dos dados basearam-se no disposto no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, na Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994, e no Acórdão 2274/2009-TCU-P.

A Lei nº 8.852/1994, que dispõe sobre a aplicação do inciso XI do art. 37 da CF/88, estabelece em seu art. 1º, inciso III, quais parcelas da remuneração têm caráter indenizatório, não sendo, portanto computados para o cálculo do teto constitucional. Com base nesse dispositivo, a equipe de auditoria classificou as rubricas das fichas financeiras auditadas em três grupos: 0 – para

aquelas não consideradas para fins de cálculo do teto remuneratório (por exemplo: auxílio moradia, diárias, etc.); 1- para aquelas incluídas no cálculo do teto (por exemplo: vencimento básico, cargo em comissão, etc.) e 3- a parcela utilizada para apurar o teto (abate-teto).

No que tange ao grupo-0, rubricas não consideradas para fins de apuração do teto remuneratório, a equipe de auditoria adotou como fundamento o inciso III do art. 1º da Lei nº 8.852/1994, a seguir transrito:

Art. 1º Para os efeitos desta Lei, a retribuição pecuniária devida na administração pública direta, indireta e fundacional de qualquer dos Poderes da União compreende:

(...)

III – como remuneração, a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho e a prevista no art. 62 da Lei nº 8.112, de 1990, ou outra paga sob o mesmo fundamento, sendo excluídas:

- a) diárias;*
- b) ajuda de custo em razão de mudança de sede ou indenização de transporte;*
- c) auxílio-fardamento;*
- d) gratificação de compensação orgânica, a que se refere o art. 18 da Lei nº 8.237, de 1991;*
- e) salário-família;*
- f) gratificação ou adicional natalino, ou décimo-terceiro salário;*
- g) abono pecuniário resultante da conversão de até 1/3 (um terço) das férias;*
- h) adicional ou auxílio natalidade;*
- i) adicional ou auxílio funeral;*
- j) adicional de férias, até o limite de 1/3 (um terço) sobre a retribuição habitual;*
- l) adicional pela prestação de serviço extraordinário, para atender situações excepcionais e temporárias, obedecidos os limites de duração previstos em lei, contratos, regulamentos, convenções, acordos ou dissídios coletivos e desde que o valor pago não exceda em mais de 50% (cinquenta por cento) o estipulado para a hora de trabalho na jornada normal;*
- m) adicional noturno, enquanto o serviço permanecer sendo prestado em horário que fundamente sua concessão;*
- n) adicional por tempo de serviço;*
- o) conversão de licença-prêmio em pecúnia facultada para os empregados de empresa pública ou sociedade de economia mista por ato normativo, estatutário ou regulamentar anterior a 1º de fevereiro de 1994;*
- p) adicional de insalubridade, de periculosidade ou pelo exercício de atividades penosas percebido durante o período em que o beneficiário estiver sujeito às condições ou aos riscos que deram causa à sua concessão;*
- q) hora repouso e alimentação e adicional de sobreaviso, a que se referem, respectivamente, o inciso II do art. 3º e o inciso II do art. 6º da Lei nº 5.811, de 11 de outubro de 1972;*
- r) outras parcelas cujo caráter indenizatório esteja definido em lei, ou seja reconhecido, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, por ato do Poder Executivo.*

Por sua vez, o Acórdão 2274/2009-TCU-P, critério previsto no ato originário que autorizou esta auditoria (item 9.1 do Acórdão 1951-TCU-P), estabelece limitação à operacionalização na apuração do teto constitucional quando as fontes pagadoras decorrerem de esferas de governo e/ou poderes distintos, nos seguintes termos:

...quando as fontes pagadoras decorrerem de acumulação legal de cargos, funções ou empregos públicos em esferas de governo e/ou poderes distintos, a operacionalização do teto remuneratório depende da implementação do sistema integrado de dados instituído pelo art. 3º da Lei nº 10.887/2004, além de normatização infraconstitucional suplementar que defina as questões relativas a qual teto ou subteto aplicar o limite, a responsabilidade pelo corte de valores que

ultrapassem seu valor, qual a proporção do abatimento nas diferentes fontes, a questão da tributação dela resultante, a destinação dos recursos orçamentários e financeiros decorrentes da redução remuneratória, a possibilidade de opção por parte do beneficiário da fonte a ser cortada etc.;' (item 9.3 do Acórdão 1951-TCU-P que altera o item 9.2 do Acórdão nº 1.199/2009-TCU-P)

Desse modo, não foram considerados, para efeito de apuração de teto, os casos de acumulação legal de cargos, funções ou empregos públicos, vinculados a poderes distintos de governo. Seguindo essa orientação, o cruzamento das informações foi feito no âmbito de cada Poder da União, sendo que o Ministério Público da União e o Tribunal de Contas da União, em razão de seus graus de independência financeira, orçamentária e orgânica, foram considerados individualmente, desvinculados de qualquer Poder da União.

Registre-se que o escopo do presente trabalho não se prestou a analisar a legalidade de eventuais acumulações de cargos, empregos ou funções públicas que resultaram nos achados da auditoria.

VALIDAÇÃO DOS DADOS OBTIDOS:

Seguindo a metodologia, foram expedidos ofícios requisitando as fichas financeiras e cadastrais dos órgãos e entidades que não processam as folhas de pagamento no SIAPE. Considerando a variedade de bases e definições peculiares de cada órgão, foi definido um leiaute padrão a ser seguido, de maneira a ser possível a integração dessas diferentes bases, para fins de análise.

Os arquivos recebidos foram previamente submetidos à análise de inconsistências, verificando se os mesmos estavam em conformidade com o leiaute padrão solicitado e, também, a integridade das informações apresentadas. Ao detectar falhas, solicitava-se ao Unidade que as corrigisse e reenviasse os arquivos.

Considerada a etapa mais crítica, a validação das bases de dados exigiu um esforço hercúleo. Das 81 bases solicitadas, não houve sequer um arquivo que tenha sido encaminhado sem falhas que exigissem correção. Alguns órgãos/entidades tiveram que reenviar as bases de dados mais de cinco vezes. Diversos tipos de erros foram identificados durante o processo de validação, entre eles podemos citar:

- Erros de omissão: resultado de registro sem as informações requisitadas;
- Erros de duplicação: rubricas duplicadas para o mesmo servidor;
- Erros de formatação e classificação: o Unidade não seguia as orientações do leiaute padrão;
 - Erros de classificação das rubricas: rubricas classificadas para fins de apuração do teto constitucional em total desacordo com o disposto no art. 1º, inciso III, da Lei nº 8.852/1994;
 - Erros cadastrais: vários órgãos/entidades apresentaram inúmeras falhas em suas bases de dados, sendo que vários agentes públicos/pensionistas não apresentavam CPF, data de nascimento, data de exercício, cargo, dentre outras;

Mesmo após a validação dos dados, alguns poucos órgãos/entidades apresentaram justificativas informando ser inviável a correção de suas bases, levando a equipe de auditoria a trabalhar com tais bases inconsistentes.

Outro problema enfrentado pela equipe de auditoria foi a falta de padronização das tabelas de rubricas utilizadas por cada órgão. Mesmo estabelecido um código padrão a ser seguido, constatou-se a necessidade de se verificar para cada órgão e entidade, rubrica a rubrica, a classificação apresentada, sendo que, em alguns órgãos/entidades, as descrições utilizadas para as rubricas não permitiram ter noção a que eventos se referiam. Foram verificadas 58.306 rubricas dos 299 órgãos e entidades, usando como referência a descrição correspondente ao código das rubricas e ao disposto no art. 1º, inciso III, da Lei nº 8.852/1994.

Em razão disso, mesmo com todas as diligências levadas a feito pela equipe de auditoria na validação dos dados, é possível que não tenham sido identificados todos os erros que possam afetar materialmente as conclusões deste trabalho. Desse modo, qualquer conclusão definitiva sobre os

achados de auditoria aqui apresentados só pode ser adotada após oitivas dos órgãos e entidades apontados preliminarmente como responsáveis por pagamentos acima do teto constitucional.

Por fim, cabe registrar aqui alguns números que demonstram a extensão e o volume expressivo de informações tratado nesta auditoria:

- 299 órgãos e entidades;
- 58.306 rubricas;
- 64 ofícios expedidos;
- 299.334.919 fichas financeiras analisadas;
- R\$ 204.749.054.223,22, volume financeiro auditado.

Nesse ponto, importante salientar que a auditoria só foi concretizada em tempo hábil porque a equipe de auditoria contava com auditor com conhecimentos avançados de banco de dados e do software Audit Command Language – ACL. Assim, foi possível desenvolver rotinas capazes de automatizar diversas etapas da auditoria que deram maior agilidade e confiabilidade aos processos de validação e cruzamento das bases de dados, sem as quais dificilmente se alcançaria o objetivo estabelecido.

1.5 – Limitações inerentes à auditoria

Não houve limitações.

1.6 – Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 204.749.054.223,22, que corresponde à soma da remuneração bruta de todos os servidores e agentes públicos ativos, inativos, bem como pensionistas, de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal dos três Poderes da União. No caso, foram auditadas as fichas financeiras referentes às competências dos meses de setembro de 2011 a agosto de 2012 desses servidores e agentes públicos.

1.7 – Benefícios estimados da fiscalização

Entre os benefícios desta fiscalização, pode-se mencionar a possibilidade de interrupção de pagamentos indevidos de vencimentos, proventos e pensões acima do teto constitucional.

Estima-se em R\$ 107.244.788,91 anuais o total dos benefícios desta auditoria, podendo alcançar o montante de R\$ 428.979.155,64 nos próximos quatro anos.

1.8 – Processos conexos

O presente processo guarda conexão com o TC 015.357/2012-0 (Solicitação do Congresso Nacional), uma vez que esta auditoria visa a responder as questões constantes no Of. Pres. nº 127/12-CFT, de 23 de maio de 2012, da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (Peça 1, TC 015.357/2012-0).

2 – ACHADOS DE AUDITORIA

2.1 – 3.390 agentes públicos, aposentados e pensionistas da Administração Pública Federal dos três Poderes estão percebendo remunerações cujo somatório situa-se acima do teto constitucional, em desconformidade com o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

2.1.1 – Situação encontrada:

Feitos os cruzamentos das fichas financeiras dos órgãos e entidades auditados, foi constatada a existência de 3.390 agentes públicos, aposentados e pensionistas da Administração Pública Federal dos três Poderes que estão percebendo remunerações acima do teto constitucional, em desconformidade com o inciso XI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, entre as competências financeiras dos meses de setembro de 2011 a agosto de 2012 (peça 160).

Para os casos de extração do teto por militares da ativa, reserva, reformados ou pensionistas, oriundos dos Comandos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, a equipe de auditoria percebeu que a maioria foi devido a pagamentos, aparentemente extraordinários, lançados em rubricas regulares, ou à existência de rubricas duplicadas. Assim, considerando as inconsistências nas folhas de pagamento desses Comandos e ao número relativamente alto de casos nessas condições, a equipe achou prudente, no estágio atual da auditoria, não arrolá-los como achados. Todavia, faz-se necessário realizar as oitivas desses órgãos para que os mesmos prestem

esclarecimentos quanto às inconsistências detectadas, especificando as rubricas e os procedimentos adotados no cálculo de apuração do teto constitucional.

Das 3.390 ocorrências identificadas, 3.314 extrapolaram o teto, individualmente, por órgão ou entidade (situação-1, peça 159), enquanto 91 extrapolaram o teto considerando a soma das remunerações, proventos e benefícios de mais de um vínculo público, dentro do mesmo Poder (situação-2, peça 158).

A soma dos resultados apurados nas situações 1 e 2 não corresponde ao total de ocorrências do achado porque as análises foram feitas no período de doze meses, assim, pode ser que o mesmo agente público ultrapasse o teto individualmente e em eventuais acumulações de cargos, empregos ou funções públicas.

Situação-1: 3.314 agentes públicos, aposentados e pensionistas cuja apuração do teto se deu, individualmente, por órgão ou entidade.

Tabela 2 – extração do teto constitucional, individualmente, por Unidade

Unidade	Nº de agentes públicos (ativos, inativos e pensionistas) acima do teto	% sobre o total	Valores pagos acima do teto entre set/11 a ago/12 (em R\$)	% sobre o total
CÂMARA DOS DEPUTADOS	2.269	68,47	71.296.308,78	70,89
SENADO FEDERAL	714	21,54	12.283.658,63	12,21
MINISTÉRIO DA FAZENDA	45	1,36	1.284.522,75	1,28
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO	35	1,06	2.951.368,17	2,93
SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR	20	0,60	3.821.855,68	3,80
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO	19	0,57	1.561.802,46	1,55
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	19	0,57	760.008,20	0,76
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE	16	0,48	501.559,12	0,50
TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 8ª REGIÃO	12	0,36	54.704,41	0,05
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DF E TERRITÓRIOS	11	0,33	104.675,28	0,10
OUTROS	154	4,65	5.945.945,02	5,91
TOTAL	3.314	100,00	100.566.408,50	100,00

Conforme a tabela-2, dez órgãos/entidades realizaram pagamentos, que extrapolam o teto constitucional, a 3.314 agentes públicos/aposentados/pensionista, número que corresponde a 95,35% do total de casos apurados, sendo que a Câmara dos Deputados e Senado Federal responderam, juntos, por 90,01% do total.

A peça 159 dos autos apresenta, detalhadamente, a situação resumida pela tabela acima.

Situação-2: 91 agentes públicos, aposentados e pensionistas cuja apuração do teto se deu, de forma conjunta, considerando a soma das remunerações e proventos decorrente de acumulações de cargos, empregos ou funções públicas, no âmbito do mesmo Poder.

Registra-se que não foram consideradas as extrapolações do teto decorrentes de acumulação de cargos públicos vinculados a poderes distintos de governo, tendo em vista que este Tribunal, por meio do Acórdão 2.274/2009-P, decidiu que o teto remuneratório, para fins de acumulação lícita de cargos, funções e empregos públicos, depende de implantação de sistema integrado de dados e de normatização infraconstitucional que defina as questões relativas à operacionalização do teto para essas situações.

Além disso, o escopo do presente trabalho não se prestou a analisar a legalidade de eventuais acumulações de cargos, empregos ou funções públicas que resultaram em pagamentos acima do teto constitucional.

Feitas as considerações, a tabela-3 a seguir apresenta, resumidamente, a distribuição das extrapolações do teto decorrentes de acumulação de cargos, empregos ou funções públicas.

Tabela 3 – extrapolação do teto constitucional decorrentes de acumulação de cargos, emprego ou funções públicas

Poder da União(1)	Nº de agentes públicos/pensionistas com remuneração acima do teto	Valores pagos acima do teto entre set/11 a ago/12
Legislativo	30	4.153.433,76
Executivo (sem considerar os Comandos da Defesa)	34	2.210.152,90
Judiciário	27	762.340,95
Ministério Público da União	0	0,00
Tribunal de Contas da União	0	0,00
Total	91	7.125.927,61

(1) Para análise desta auditoria, o MPU e TCU, dados seus graus de independência financeira, orçamentária e orgânica, foram considerados desvinculados de qualquer poder;

A peça 158 dos autos apresenta, detalhadamente, a situação resumida pela tabela acima.

2.1.2 – Objetos nos quais o achado foi constatado:

Cadastro e fichas financeiras dos meses de setembro de 2011 a agosto de 2012 do:

- SIAPE;
- Banco Central;
- Poder Legislativo;
- Poder Judiciário;
- Tribunal de Contas da União;
- Ministério Público da União;
- Comando da Aeronáutica;
- Comando da Marinha;
- Comando do Exército;
- Empresas Estatais que recebem dotação orçamentária para pagamento de pessoal.

2.1.3 – Causas da ocorrência do achado:

Falhas nos controles internos.

2.1.4 – Efeitos/Conseqüências do achado:

Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial).

2.1.5 – Critérios:

Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso XI;

Lei 8.852, de 4 de fevereiro de 1994;

Acórdão 2274/2009 – TCU-P.

2.1.6 – Evidências:

Relação dos servidores e agentes públicos ativos, aposentados e pensionistas que perceberam, no período entre setembro de 2011 e agosto de 2012, remuneração acima do teto constitucional (peça 157).

2.1.7 – Esclarecimentos dos responsáveis:

Não houve.

3 – CONCLUSÃO

A presente auditoria teve por objetivo apurar a existência de servidores e agentes públicos, no âmbito federal, que percebem remuneração acima do teto constitucional e, então, responder à solicitação da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados constante no Of. Pres. nº 127/12-CFT, de 23/5/2012.

Foram identificados 3.390 agentes públicos, aposentados e pensionistas da Administração Pública Federal que receberam, entre as competências dos meses de setembro de 2011 a agosto de 2012, remuneração acima do teto constitucional, em desconformidade com o disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988 (item 2.1).

Cabe ressaltar que os pagamentos de remuneração acima do teto apontados pela equipe de auditoria não constituem, necessariamente, irregularidades, visto que podem decorrer de: decisões judiciais; divergências quanto ao entendimento de quais rubricas entram, ou não, para o cálculo do teto; rubricas classificadas erradas quando da prestação das informações à equipe de auditoria; falha nas bases de dados (fichas financeiras e cadastrais) fornecidas pelos órgãos e entidades fiscalizados; entre outras possíveis explicações.

Entre os benefícios desta fiscalização, pode-se mencionar a possibilidade de interrupção de pagamentos indevidos de vencimentos, proventos e pensões acima do teto constitucional. Estima-se em R\$ 107.244.788,91 anuais o total dos benefícios desta auditoria, podendo alcançar o montante de R\$ 428.979.155,64 nos próximos quatro anos, sem contar, a quantia referente a possíveis resarcimentos de recursos pagos indevidamente.

Diante das ocorrências apontadas, considerando a complexidade e o volume expressivo das informações auditadas, verifica-se a necessidade de se promover a oitiva dos órgãos e entidades responsáveis pelos pagamentos acima do teto constitucional, a fim de que seus representantes apresentem os esclarecimentos que acharem oportunos, informando os fundamentos legais que permitem os pagamentos acima do teto constitucional.

Sobre a solicitação da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, demanda que deflagrou esta auditoria, cabe esclarecer-lá que a auditoria encontra-se em estágio adiantado de execução, restando realizar as oitivas dos órgãos e entidades responsáveis pelos pagamentos acima do teto. Após a análise das oitivas será possível responder aos questionamentos presentes no referido ofício, dado que o quadro inicialmente apontado pela auditoria pode sofrer alterações.

4 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante ao exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Ex^{mo} Sr. Ministro-Relator Aroldo Cedraz, com as seguintes propostas:

1. A fim de se obter informações necessárias à continuidade das análises da matéria constante nos autos, autorizar, com base no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, as oitivas:

a) dos órgãos e entidades relacionados na peça 160, nas pessoas de seus representantes legais, para apresentarem, no prazo de quinze dias, esclarecimentos em relação aos indícios de pagamentos acima do teto constitucional aos servidores e agentes públicos ativos, inativos, bem como pensionistas, listados na peça 157, em desconformidade ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, regulado pela Lei 8.852/1994, indicando os fundamentos legais que, em seu entendimento, justificam os pagamentos acima do teto;

b) dos Comandos do Exército, Marinha e Aeronáutica para apresentarem, no prazo de quinze dias, esclarecimentos quanto às inconsistências detectadas nas folhas de pagamento dos

militares, bem como pensionistas, listados na peça 162, fornecidas à equipe de auditoria, especialmente em relação a existências de rubricas duplicadas e a pagamentos, aparentemente extraordinários, lançados em rubricas regulares, especificando as rubricas e os procedimentos adotados no cálculo de apuração do teto constitucional, indicando os fundamentos legais que, em seu entendimento, justificam os pagamentos acima do teto;

2. Relativamente ao TC 015.357/2012-0 (SCN), comunicar, nos termos § 5º do art. 15 da Resolução-TCU 215/2008, ao Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Nelson Marchezan Júnior, em resposta ao Of. Pres. nº 127/12-CFT, de 23/5/2012, que:

a) a auditoria prevista no item 9.1 do Acórdão 1951/2012-TCU-Plenário encontra-se em estágio avançado de execução, tendo a equipe de auditoria analisado 299.334.919 fichas financeiras de servidores e agentes públicos ativos, inativos, bem como pensionistas, entre as competências dos meses de setembro 2011 a agosto 2012, distribuídas entre 299 órgãos e entidades da Administração Pública Federal dos três Poderes da União;

b) as análises preliminares apontaram para 3.390 indícios de servidores e agentes públicos ativos, inativos e pensionistas percebendo acima do teto constitucional; no entanto, considerando a complexidade e o volume expressivo das informações auditadas, constatou-se a necessidade de se promover a oitiva dos órgãos e entidades responsáveis por esses pagamentos, a fim de que seus representantes apresentem os esclarecimentos que acharem oportunos, bem como indiquem os fundamentos legais que, em seu entendimento, justificam os pagamentos acima do teto;

c) os indícios de remuneração acima do teto apontados preliminarmente pela equipe de auditoria não constituem, necessariamente, irregularidades, visto que podem decorrer de: decisões judiciais; divergências quanto ao entendimento de quais rubricas entram, ou não, para o cálculo do teto; rubricas classificadas erradas quanto à prestação das informações à equipe de auditoria; falha nas bases de dados (fichas financeiras e cadastrais) fornecidas pelos órgãos e entidades fiscalizados; entre outras possíveis explicações. Em razão disso, é que se faz necessário promover a oitiva dos órgãos e entidades;

d) após a análise das oitivas será possível responder aos questionamentos presentes no referido ofício, dado que o quadro inicialmente apontado pela auditoria pode sofrer alterações;

3. Encaminhar cópia desta instrução e da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados e ao Deputado Federal Nelson Marchezan Júnior;

4. Apensar os presentes autos ao processo TC 015.357/2012-0 (SCN), nos termos do art. 33 e seguintes, da Resolução TCU 191/2006. [...]”.

É o Relatório.

VOTO

Em exame Solicitação do Congresso Nacional (SCN), encaminhada Presidente da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, acerca de informações quanto a pagamentos realizados acima do teto constitucional a servidores públicos no âmbito federal.

2. Em razão da constatação de que este Tribunal não possuía as requeridas informações atualizadas de todas as entidades e todos os órgãos abrangidos pela demanda, foi autorizada, por meio do Acórdão 1.951/2012-TCU-TCU-Plenário, fiscalização nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal dos três Poderes da União.

3. A auditoria ocorreu no período compreendido entre 6/8/2012 a 15/3/2013, cujo objetivo foi apurar a existência de servidores e agentes públicos percebendo remuneração acima do teto constitucional, em desconformidade com o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. O Relatório produzido foi autuado sob o nº TC 023.722/2012-6.

4. Considerando tratar-se de processo autuado com a finalidade de dar atendimento à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) e considerando, ainda, a vedação constante do art. 6º, inciso II, da Resolução 215/2008, para regular tramitação do feito, determinei, por meio de despacho, o apensamento daqueles autos ao presente processo, nos termos dos artigos 33 e 34 da Resolução-TCU 191/2006.

5. Apreciam-se, nesta oportunidade, os achados de auditoria relatados pela equipe da Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip), bem como as propostas de encaminhamento sugeridas pela unidade técnica.

6. Como pode ser observado no relatório precedente, foram identificados 3.390 agentes públicos, aposentados e pensionistas da Administração Pública Federal que receberam, entre as competências dos meses de setembro de 2011 a agosto de 2012, remuneração acima do teto constitucional, em desconformidade com o disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988.

7. É de se registrar, entretanto, que os pagamentos de remuneração acima do teto apontados pela equipe de auditoria não constituem, necessariamente, irregularidades, visto que podem decorrer de: decisões judiciais; divergências quanto ao entendimento de quais rubricas entram, ou não, para o cálculo do teto; rubricas classificadas erradas por ocasião da prestação das informações à equipe de auditoria; falha nas bases de dados (fichas financeiras e cadastrais) fornecidas pelos órgãos e entidades fiscalizados; entre outras possíveis explicações.

8. A Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) tem por necessário, diante das ocorrências apontadas e da complexidade e do volume expressivo das informações auditadas, promover a oitiva dos órgãos e das entidades responsáveis pelos pagamentos acima do teto constitucional, a fim de que seus representantes apresentem os esclarecimentos que acharem oportunos, informando os fundamentos legais que permitem os pagamentos acima do teto constitucional.

9. Para esse fim, a Sefip propõe que, antes da manifestação de mérito, esta Corte de Contas promova a oitivas dos órgãos mencionados na Peça 160, com fundamento no art. 250, inciso, V do Regimento Interno-TCU.

10. Entendo que este não é o melhor encaminhamento a ser dado à matéria, pois o fundamento de oitiva trazido pela unidade técnica não abarca processos da área de pessoal, cuja regulamentação encontra-se em andamento no âmbito deste Tribunal, TC 016.305/2012-4, de minha relatoria.

11. Devo lembrar que a matéria a ser regulamentada diz respeito ao exercício do contraditório e da ampla defesa em processos de controle externo no qual grande quantidade de servidores podem ser alcançados por eventual determinação de caráter geral a ser expedida por este Tribunal, como é o caso da matéria ora apreciada.

12. Embora seja ponto pacífico a necessidade, em todos os processos de controle externo, da observância do atendimento aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, corolários do devido processo legal, ainda persiste grande divergência nos processos que têm sido trazidos à deliberação desta Corte, quanto à forma de fazê-lo.

13. Diante das restrições processuais apresentadas, e considerando que os achados de auditoria não podem ainda ser, em definitivo, caracterizados como irregulares e, considerando, por fim, que os pagamentos realizados acima do teto se referem a situações continuadas, que, possivelmente, tiveram origem em atos praticados em datas anteriores ao início das atuais gestões dos órgãos envolvidos, razoável que seja oportunizado a estes órgãos manifestarem-se previamente sobre esses achados.

14. Nesse sentido, considerando a sistemática definida nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), objeto da Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011 (BTCU Especial 12, de 5/7/2011), entendo ser apropriado, preliminarmente, colher a manifestação dos dirigentes da área de pessoal dos órgãos auditados acerca das inconsistências encontradas pela equipe de auditoria e, ainda, que haja a oportunidade de apresentação de comentários sobre os fatos expostos no relatório.

15. Essa providência permitirá aos atuais gestores terem ciência das irregularidades e, eventualmente, adotarem providências no sentido de saná-las. Ademais, possibilitará assegurar a objetividade e imparcialidade das conclusões do relatório, uma vez que contemplará o entendimento daqueles que hoje dirigem os órgãos.

16. Recebidas as informações solicitadas, a unidade técnica deverá dar prioridade na instrução processual, nos termos previstos no § 6º do art. 250 do RI/TCU, já mencionado, uma vez que o prazo para atendimento desta demanda, nos termos da Resolução-TCU 215/2008, que regulamenta o assunto, prevê, como marco inicial para contagem do tempo, a data de autuação do processo de Solicitação do Congresso Nacional não havendo, a princípio, motivos que ensejem a alteração dessa regra.

17. Tendo em vista o atendimento prioritário que deve ser dado às Solicitações do Congresso Nacional, cumpre a este Tribunal dar, preliminarmente, notícia à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, de que a auditoria encontra-se em estágio adiantado de execução, restando a apresentação de manifestação dos órgãos e das entidades responsáveis pelos pagamentos acima do teto. Após a análise das aludidas manifestações, será possível responder aos questionamentos presentes no Ofício Pres. 127/2012-CFT, uma vez que o quadro inicialmente apontado pela auditoria pode sofrer alterações, além de prestar à Comissão as informações constantes das alíneas a a d do item 4 da instrução transcrita no Relatório precedente.

18. Por último, entendo que cópia dos elementos pertinentes deva ser encaminhada ao Congresso Nacional, para conhecimento das informações já levantadas por esta Corte de Contas, conforme relatado, e das ações ora determinadas.

19. Feitas essas considerações, e divergindo, em parte, das propostas apresentadas pela Unidade Técnica, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

Sala das Sessões, em 8 de maio de 2013.

AROLDO CEDRAZ
Relator