



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE AUDITORIA
Nº 05/2023 - DIAFA/COPTC/SUBCI/CGDF

Unidade : Instituto Brasília Ambiental
Processo nº: 00480-00000325/2023-13
Assunto : Auditoria de Pessoal
Exercício : 2021
Nº SAEWEB: 0000022142

1 - INTRODUÇÃO

O objetivo deste relatório é informar se a unidade auditada está em conformidade com as normas e os procedimentos que devem ser seguidos. Quando é o caso, são registradas as desconformidades detectadas e apresentadas recomendações para melhorar os controles internos da unidade auditada. Se necessário, é instaurado procedimento de investigação e/ou de ressarcimento do dinheiro público.

Apresentamos o Relatório de Auditoria, que trata dos exames realizados sobre a Folha de Pagamento do Instituto Brasília Ambiental, objetivando verificar a legalidade e a regularidade dos atos praticados e das despesas relacionadas à gestão de pessoal, conforme Ordem de Serviço nº 64/2021-SUBCI/CGDF de 11/06/2021.

Na sequência será exposto o resultado da análise realizada na gestão da(s) unidade (s), conforme ponto(s) a seguir:

- AUSÊNCIA DE CONTROLES INTERNOS PRIMÁRIOS PARA DETECÇÃO DE DEMISSÃO DE SERVIDORES DO QUADRO.



2 - RESULTADO DOS EXAMES

2.1 - AUSÊNCIA DE CONTROLES INTERNOS PRIMÁRIOS PARA DETECÇÃO DE DEMISSÃO DE SERVIDORES DO QUADRO

Fato

A Lei Complementar nº 840/2011, em seu art. 211, determina que a Administração deve instaurar investigação em caso de indícios de infrações disciplinares, conforme segue:

Art. 211. Diante de indícios de infração disciplinar, ou diante de representação, a autoridade administrativa competente deve determinar a instauração de sindicância ou processo disciplinar para apurar os fatos e, se for o caso, aplicar a sanção disciplinar.

Já em seu art. 212, §§ 2º e 3º, prevê que a administração pública pode se valer de investigações para a coleta de outros meios de prova necessários para a instauração de sindicância ou processo disciplinar, especialmente no caso de infrações disciplinares noticiadas por meio de denúncias anônimas, ou difundidas pela imprensa, nas redes sociais ou em correspondências escritas.

Trata-se de procedimento administrativo preparatório, sigiloso, de cunho meramente investigativo, destinado a reunir informações necessárias à apuração de fatos nas hipóteses de não haver elementos de convicção suficientes para a instauração de sindicância ou de processo administrativo disciplinar.

A Instrução Normativa da CGDF Nº 02/2021 também determina a necessária análise do juízo de admissibilidade nos casos de denúncias, representação ou informação de suposta infração, conforme segue:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02, DE 19 DE OUTUBRO DE 2021

Disciplina a realização do juízo de admissibilidade e da investigação preliminar no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Distrito Federal.

O SECRETÁRIO DE ESTADO CONTROLADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 4º, da Lei nº 4.938, de 19 de setembro de 2012, e considerado o disposto no artigo 212, §§ 2º, 3º e 4º, da Lei Complementar nº 840, de 23 de dezembro de 2011, resolve:

Art. 1º As denúncias, representações ou informações que noticiem a ocorrência de suposta infração correcional, inclusive anônimas, deverão ser objeto de juízo de admissibilidade que avalie a existência de indícios que justifiquem a sua apuração.



Art. 2º O juízo de admissibilidade é ato administrativo sigiloso por meio do qual a autoridade competente decide, exclusivamente com base na denúncia ou representação, de forma fundamentada:

I - pelo arquivamento; ou

II - pela realização de investigação preliminar ou de procedimento disciplinar no âmbito do órgão ou entidade onde ocorreram os fatos.

Neste sentido, há aplicações de penalidades de demissão ou perda da função pública aos servidores públicos em procedimentos administrativos e judiciais que podem ter reflexos nos cargos ocupados por estes servidores em outros Entes da Federação ou no próprio Ente em que foi apenado, no caso de acumulação de cargos.

Uma das possibilidades de reflexos em outros cargos é a imposição da perda da função pública – uma das sanções previstas pela Lei de Improbidade Administrativa. Está consolidado na jurisprudência do STJ o posicionamento de que a perda da função pública deve se limitar às situações de maior gravidade, levando em conta a extensão do dano, o proveito obtido e a intenção do agente.

O STJ uniformizou o entendimento das suas turmas de direito público em torno do alcance da penalidade de perda da função no tocante aos vínculos do infrator com a administração pública. Para a Primeira Seção, a perda da função imposta em ação de improbidade atinge tanto o cargo que o agente público ocupava, quando praticou a conduta ímproba, quanto qualquer outro em que esteja ao tempo do trânsito em julgado da condenação, conforme informações contidas no sítio <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/02052021-Lei-de-Improbidade-Administrativa-a-jurisprudencia-sobre-a-perda-da-funcao-publica.aspx>.

Ser probo é obrigatório na administração pública. A gravidade da condenação por improbidade administrativa é de tal ordem que torna incompatível a permanência do servidor no exercício de qualquer atividade pública.

Outro caso que podemos exemplificar de possível impacto nos cargos ocupados é a comprovação de má-fé na acumulação de cargos públicos. Vejamos o inciso II, § 6º, do art. 48 da Lei Complementar 840/2011 e o § 6º do art. 133 da Lei 8112/1990 respectivamente, conforme seguem:

Lei Complementar nº 840/2011



Art. 48. Verificada, a qualquer tempo, a acumulação ilegal de cargos, empregos, funções públicas ou proventos de aposentadoria, o servidor deve ser notificado para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência da notificação.

§ 1º Em decorrência da opção, o servidor deve ser exonerado do cargo, emprego ou função por que não mais tenha interesse.

§ 2º Com a opção pela renúncia aos proventos de aposentadoria, o seu pagamento cessa imediatamente.

§ 3º Se o servidor não fizer a opção no prazo deste artigo, o setor de pessoal da repartição deve solicitar à autoridade competente a instauração de processo disciplinar para apuração e regularização imediata.

§ 4º Instaurado o processo disciplinar, se o servidor, até o último dia de prazo para defesa escrita, fizer a opção de que trata este artigo, o processo deve ser arquivado, sem julgamento do mérito.

§ 5º O disposto no § 4º não se aplica se houver declaração falsa feita pelo servidor sobre acumulação de cargos.

§ 6º Caracterizada no processo disciplinar a acumulação ilegal, a administração pública deve observar o seguinte:

I – reconhecida a boa-fé, exonerar o servidor do cargo vinculado ao órgão, autarquia ou fundação onde o processo foi instaurado;

II – **provada a má-fé**, aplicar a sanção de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade **em relação aos cargos ou empregos em regime de acumulação ilegal**, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação devem ser comunicados.”

Lei nº 8.112/1990

“Art. 133. Detectada a qualquer tempo a acumulação ilegal de cargos, empregos ou funções públicas, a autoridade a que se refere o art. 143 notificará o servidor, por intermédio de sua chefia imediata, para apresentar opção no prazo improrrogável de dez dias, contados da data da ciência e, na hipótese de omissão, adotará procedimento sumário para a sua apuração e regularização imediata, cujo processo administrativo disciplinar se desenvolverá nas seguintes fases: (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

I - instauração, com a publicação do ato que constituir a comissão, a ser composta por dois servidores estáveis, e simultaneamente indicar a autoria e a materialidade da transgressão objeto da apuração (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

II - instrução sumária, que compreende indiciamento, defesa e relatório; (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

III - julgamento. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 1º A indicação da autoria de que trata o inciso I dar-se-á pelo nome e matrícula do servidor, e a materialidade pela descrição dos cargos, empregos ou funções públicas em situação de acumulação ilegal, dos órgãos ou entidades de vinculação, das datas de ingresso, do horário de trabalho e do correspondente regime jurídico. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)



§ 2o A comissão lavrará, até três dias após a publicação do ato que a constituiu, termo de indicição em que serão transcritas as informações de que trata o parágrafo anterior, bem como promoverá a citação pessoal do servidor indiciado, ou por intermédio de sua chefia imediata, para, no prazo de cinco dias, apresentar defesa escrita, assegurando-se-lhe a vista do processo na repartição, observado o disposto nos arts. 163 e 164. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 3o Apresentada a defesa, a comissão elaborará relatório conclusivo quanto à inocência ou à responsabilidade do servidor, em que resumirá as peças principais dos autos, opinará sobre a licitude da acumulação em exame, indicará o respectivo dispositivo legal e remeterá o processo à autoridade instauradora, para julgamento. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 4o No prazo de cinco dias, contados do recebimento do processo, a autoridade julgadora proferirá a sua decisão, aplicando-se, quando for o caso, o disposto no § 3o do art. 167. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 5o A opção pelo servidor até o último dia de prazo para defesa configurará sua boa-fé, hipótese em que se converterá automaticamente em pedido de exoneração do outro cargo. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 6o Caracterizada a acumulação ilegal e **provada a má-fé**, aplicar-se-á a pena de demissão, destituição ou cassação de aposentadoria ou disponibilidade **em relação aos cargos, empregos ou funções públicas em regime de acumulação ilegal**, hipótese em que os órgãos ou entidades de vinculação serão comunicados. (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

Constatada a possibilidade de existência de casos concretos de ocorrências de situações, como as citadas a título de exemplo acima, foi gerada uma trilha de auditoria com servidores públicos do Ente Federal que sofreram alguma penalidade e que poderiam ou não ter impacto nos cargos ocupados por estes servidores no GDF.

Outra trilha gerada trata-se de servidores que foram penalizados no próprio GDF e que poderiam ter reflexos em outros cargos ocupados por estes servidores no próprio Ente.

Em relação a servidores punidos no GDF, os dados foram obtidos por meio da base de punições extraída do Portal de Transparência do DF. Já quanto aos servidores punidos no Ente Federal, a base utilizada foi do CEAF - Cadastro de Expulsões da Administração Federal no Portal da Transparência do Governo Federal.

Cabe aqui uma ressalva no sentido de que a trilha levantada não quer dizer que os servidores ali listados tinham que necessariamente ter impactos nos outros cargos ocupados, mas sim uma lista inicial para uma avaliação preliminar dos Órgãos e Unidades. Cada caso deve ser analisado o enquadramento jurídico de forma a ensejar a abertura de processos administrativos com ampla defesa e contraditório.



De posse destas duas trilhas, foram gerados Solicitações de Informação com dois principais objetivos:

Primeiro seria verificar se os órgãos aplicavam algum controle interno primário para detectar e analisar os possíveis impactos nos cargos ocupados por estes servidores apenados. Segundo objetivo foi demandar as Unidades e Órgãos que analisassem os possíveis impactos dos casos concretos detectados nas trilhas de auditoria.

Neste sentido, foi gerado Solicitação de Informação para o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, Solicitação de Informação Nº 71/2021 - CGDF/SUBCI/COPTC/DIAFA, com a relação de servidores apenados em outros Entes federativo, conforme segue:

Senhor Presidente,

Com base nas atribuições conferidas no Capítulo IX, da Lei nº 4.448, de 21/12/2009 e pelo art. 3º, do Decreto nº 39.620, de 07/01/2019 e, ainda, o contido na Ordem de Serviço nº 16/2021 - SUBCI/CGDF, de 25/02/2021, que determina a realização de Auditoria de Conformidade na Folha de Pagamento do Governo do Distrito Federal, no exercício de 2021, solicitamos a Vossa Senhoria, no prazo de 10 (dez) dias:

Há aplicações de penalidades de demissão ou perda da função pública aos servidores públicos em procedimentos administrativos e judiciais que podem ter reflexos nos cargos ocupados por estes servidores em outros Entes da Federação. Neste sentido, informar como segue:

1. Quais os controles internos primários são aplicados pelo Órgão/Unidade para detectar demissão ou perda da função pública de servidores públicos em procedimentos administrativos e judiciais e para aplicar as medidas necessárias aos casos concretos?
2. Informar os casos que foram detectados nos últimos 5 anos pelos processos internos, informando os processos administrativos abertos e justificando aqueles que não foram abertos processos.
3. Em cruzamentos realizadas na base de dados do SIRAC e SIAPE, conforme planilha que segue, observamos que servidores lotados neste Órgão/Unidade foram apenados com Demissão em outros Entes da Federação e que tal pena poderá ou não ter reflexos nos cargos ocupados no GDF. Informar se estes casos foram detectados pelos controles internos primários, informando os processos administrativos abertos e as justificativas para aqueles que não foram abertos processos.

Por meio do Ofício Nº 2383/2021 - IBRAM/PRESI, Doc. SEI/GDF 74491643, a Unidade se manifesta sobre os questionamentos apontados na SI Solicitação de Informação Nº 71/2021, conforme segue:

Cumprimentando-o cordialmente, trata-se o presente processo de Auditoria de Conformidade na Folha de Pagamento do Governo do Distrito Federal, no exercício de



2021, solicitando informações atualizadas sobre as providências adotadas pelo Brasília Ambiental em relação à aplicação de penalidades de demissão ou perda da função pública aos servidores públicos em procedimentos administrativos e judiciais.

Conforme apresentado nos despachos (74270930) e (74305556), a Diretoria de Gestão de Pessoas e a Superintendência de Administração Geral apresentaram o rol de documentos exigidos para a posse de novos servidores, em especial os de Contrato Temporário para cargo de Brigadista Florestal, e ainda, após reavaliação dos requisitos para a posse, decidiu por adicionar aos futuros editais de seleção as certidões tanto do Tribunal de Contas do Distrito Federal, quanto do Tribunal de Contas da União.

Destaca-se ainda, que nos últimos 5 (cinco) anos não foram instruídos Processos Administrativos Disciplinares cujos resultados tenham sido a aplicação de penalidade de demissão ou destituição de cargo no âmbito da Comissão Permanente de Sindicância e Processo Administrativo Disciplinar - CPSPAD.

Quanto ao caso específico apontado na Solicitação de Informação 71 (73792725), informou-se que na data de sua contratação, não foram detectados quaisquer impedimentos para a investidura no cargo.

Tendo o Órgão se manifestado no Processo 00480-00004849/2021-11, fizemos então a análise quanto aos objetivos do trabalho.

Primeiro em relação ao objetivo de verificar a existência de controles internos primários, não constatamos diante das respostas a existência de processos de acompanhamento ativo por parte do Órgão para detecção de possíveis penalizações de seus servidores ativos e seus reflexos nos cargos ocupados. Apenas é mencionado processo no momento da admissão. Esta constatação pode ser corroborada pela manifestação conforme segue:

“Conforme apresentado nos despachos (74270930) e (74305556), a Diretoria de Gestão de Pessoas e a Superintendência de Administração Geral apresentaram o rol de documentos exigidos para a posse de novos servidores, em especial os de Contrato Temporário para cargo de Brigadista Florestal, e ainda, após reavaliação dos requisitos para a posse, decidiu por adicionar aos futuros editais de seleção as certidões tanto do Tribunal de Contas do Distrito Federal, quanto do Tribunal de Contas da União.”

Diante da manifestação, não resta outra conclusão senão da inexistência de processos internos proativos para detecção de servidores apenados tanto no mesmo Ente quanto em outros Entes Federativo.

Quanto ao segundo objetivo, partimos então para analisar o tratamento dado à manifestação quanto ao servidor listado na Solicitação de Informação. Aqui não cabe a análise do mérito feito pela Órgão, mas apenas se foi ou não analisado e concluído.

Como já mencionado aqui, a lista é apenas uma informação inicial para que o Órgão/Unidade faça uma análise preliminar quanto a pertinência ou não de uma investigação mais aprofundada sobre o caso particular. Isto porque nem todos os casos de punição em um



cargo público tem reflexo em outros cargos ocupados por este servidor. Necessário, portanto, uma análise técnica de cada situação no sentido de constatar elementos que possam levar a uma abertura de processos administrativos com direito ao contraditório e ampla defesa.

Quanto ao servidor constante da lista, constatamos que não houve análise plena e conclusiva pela Unidade. Apenas informando que não houve detecção no momento da admissão, conforme é possível observar como segue:

Quanto ao caso específico apontado na Solicitação de Informação 71 (73792725), informou-se que na data de sua contratação, não foram detectados quaisquer impedimentos para a investidura no cargo

Tendo em vista o relatado, concluímos em relação aos objetivos do trabalho que o IBRAM não demonstrou possuir controles internos proativos, bem como não houve tratativa em relação ao caso concreto. Nesse sentido, recomendamos análise dos possíveis impactos do caso concreto detectado no cargo ocupado, bem como a criação de rotina para identificar servidores que sofreram punições.

Tendo concluído os trabalhos de campo, foi emitido o INFORMATIVO DE AÇÃO DE CONTROLE Nº 04/2022 - DIAFA/COPTC/SUBCI/CGDF, e encaminhado ao IBRAM/DF, por meio do Doc. SEI 98118033, processo 00480-00003365/2022-36, para manifestação em relação aos achados e às seguintes recomendações:

Recomendação Instituto Brasília Ambiental:

R.1) Fazer investigação preliminar, nos termos da IN 02/2021-CGDF, de possíveis reflexos nos cargos ocupados pelos servidores listados, tendo em vista a punição recebida em outro Ente, ou mesmo no próprio Ente.

Por meio do Ofício Nº 224/2023 - IBRAM/PRESI, Doc. SEI/GDF 105139325, processo 00480-00003365/2022-36, o Órgão se manifesta conforme segue:

Cumprimentando-o cordialmente, trata-se do Ofício Nº 1543/2022 - CGDF/SUBCI (102779420) que encaminhou o Informativo de Ação de Controle nº 04/2022 – DIAFA /COPTC/SUBCI/CGDF (98118033), referente à auditoria de pessoal realizada no Governo do Distrito Federal realizadas pela CGDF, conforme Ordem de Serviço nº 64 de 11 de junho de 2021 (98117887).

De acordo com o IAC foi verificado que, no âmbito do Brasília Ambiental, não havia controle interno primário para detectar e analisar os possíveis impactos nos cargos ocupados por servidores que tenham sido penalizados, após regular processo administrativo disciplinar, com demissão ou destituição de função pública.



Os autos foram encaminhados à SUAG e DIGEP para implementação de medidas com a finalidade detectar e analisar previamente à posse dos servidores situações em que os mesmos tenham sofrido penalidades de demissão ou perda da função pública em procedimentos administrativos e judiciais.

A SUAG dispôs que controles preventivos foram implementados no intuito de atender parte da recomendação apresentada pela CGDF, conforme apresentado a seguir:

"Com a finalidade de mitigar a possibilidade de inclusão indevida de servidores na força de trabalho do Brasília Ambiental, serão acrescidas às rotinas da Diretoria de Gestão de Pessoas - DIGEP/IBRAM duas novas consultas, a saber:- Cadastro das expulsões ocorridas no âmbito do Governo do Distrito Federal (<http://www.transparencia.df.gov.br/#/servidores/expulsoes>)

- Cadastro de expulsões da administração federal (<https://portaldatransparencia.gov.br/download-de-dados/ceaf>)

Por serem consultas que não geram uma certidão, será necessária a adoção de um documento interno em que o servidor da DIGEP que acessar os referidos sítios eletrônicos declare o conteúdo das pesquisas na data correspondente, devendo assim, compor a pasta funcional da pessoa admitida/nomeada.

Em sendo identificada uma ocorrência em quaisquer das consultas, o caso será analisado e verificada a possibilidade de efetivação da posse/admissão ou negativa da mesma."

Adicionalmente, esta PRESI instruiu processo específico (00391-00000003/2023-55) com a finalidade de realizar a investigação preliminar, nos termos da IN 02/2021-CGDF, sobre os possíveis reflexos nos cargos ocupados pelo servidor ******, conforme Solicitação de Informação Nº 71/2021 - CGDF/SUBCI /COPTC/DIAFA (73792725).

A Comissão de Processo Investigativo Preliminar (PIP) foi formada pela Instrução nº 22, de 1 de fevereiro de 2023, publicada no Boletim de Pessoal de 1 de fevereiro de 2023. Contudo, a Comissão Permanente de Sindicância e Processos Administrativos informou, por meio do despacho 105039519, sobre a necessidade de prazo superior ao concedido pela CGDF para apresentação da conclusão dos trabalhos de apuração.

Ressaltamos que o prazo estabelecido pela referida Comissão é de sessenta dias, prorrogáveis por igual período. Com o fim desse período e da investigação, poderemos passar mais informações sobre o caso.

Desse modo, solicita-se dilação do prazo inicialmente concedido no Ofício Nº 1543 /2022 - CGDF/SUBCI (102779420) para que a resposta final desta demanda possa ser encaminhada após conclusão do referido procedimento de apuração.

Certos de contar com a colaboração dessa Controladoria, colocamo-nos à disposição para prestar outros esclarecimentos que porventura se façam necessários.

Tendo em vista a manifestação apresentada, concluímos que o Órgão está tomando providências no sentido do recomendado, porém há necessidade de manutenção da recomendação visto ter sido solicitado maior prazo para conclusão das apurações.



Causa

Instituto Brasília Ambiental:

Em 2021:

Ausência de Controles Internos primários.

Consequência

Possível manutenção nos seus quadros de servidores incompatíveis com a função pública.

Recomendação:

Instituto Brasília Ambiental:

- R.1) Fazer investigação preliminar, nos termos da IN 02/2021-CGDF, de possíveis reflexos nos cargos ocupados pelos servidores listados, tendo em vista a punição recebida em outro Ente, ou mesmo no próprio Ente.
- R.2) Criar rotina de consulta com a respectiva unidade de controle interno na base de punições extraída do Portal de Transparência do DF e Cadastro de Expulsões da Administração Federal no Portal da Transparência do Governo Federal, para identificar servidores que sofreram punições e elaborar procedimentos de tratamento nos casos detectados para verificar possíveis reflexos nos cargos ocupados.

3- CONCLUSÃO

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:

DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Pessoal	2.1	Média

Brasília, 30/06/2023



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 14 /08/2023, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <https://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **0DBE2359.72EEBE38.372F904F.10519E0F**