



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

RELATÓRIO DE AUDITORIA **Nº 12/2022 - DIAFA/COPTC/SUBCI/CGDF**

Unidade : Secretaria de Atendimento à Comunidade do Distrito Federal
Processo nº: 00480-00005365/2022-71
Assunto : Auditoria de Pessoal
Exercício : 2021
Nº SAEWEB: 0000022182

1 - INTRODUÇÃO

Apresentamos o Relatório de Auditoria, que trata dos exames realizados sobre a Folha de Pagamento da Secretaria de Atendimento à Comunidade do Distrito Federal, 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 sitio <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 indicição, 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 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 Nº 89/2021 - CGDF/SUBCI /COPTC/DIAFA, Doc. SEI/GDF 76299580, para a Secretaria de Estado de Atendimento à Comunidade, Processo 00480-00005506/2021-74, com a lista de servidores apenados no próprio GDF, conforme segue:

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 no Governo do Distrito Federal. 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 realizados na base de dados do GDF, conforme planilha que segue, observamos que servidores lotados neste Órgão/Unidade foram apenados com Demissão em procedimentos administrativos/judiciais e que tal pena poderá ou não ter reflexos nos cargos ocupados neste Órgão/Unidade. 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 Despacho - SEAC/SUAG/DIGEP, Doc. SEI/GDF 78677951, a Unidade se manifesta em relação a Solicitação de Informação Nº 89/2021, conforme segue:

Em atenção ao item "1" da solicitação da Controladoria-Geral acerca do controle primário, cumpre destacar o Decreto nº 37.302, de 29 de abril de 2016, que estabelece os modelos de boas práticas gerenciais em Gestão de Riscos e Controle Interno a serem adotados no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, em seu art. 1º, § 2º, inciso I, conceitua controle primário como aquele "exercido sobre os fatos e atos administrativos praticados no exercício regular da gestão, conforme previsto no art. 13, alínea "a", do Decreto-Lei nº 200/1967, abrange atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos pelos gestores públicos, com vistas a atingir os objetivos das unidades gestoras, bem como a gestão dos riscos inerentes à Administração Pública Distrital".

Em respeito a essa normatização a Secretaria de Estado de Atendimento a Comunidade do Distrito Federal, para iniciar o processo de nomeação de servidor, solicita a entrega de duas declarações. A primeira está contida no Decreto nº 39.738/2019 que impele ao servidor declarar se:

1. Existe processo administrativo ou judicial, de qualquer natureza, incluídos inquéritos policiais, procedimentos do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e de entidades de fiscalização profissional, no âmbito da União, do Distrito Federal, de qualquer Estado ou qualquer município, em que é atualmente imputada ou apurada, em relação à minha pessoa, a realização de ilícito de qualquer natureza



2. Sanção de qualquer natureza, em processo administrativo ou judicial, de qualquer natureza, no âmbito da União, do Distrito Federal, de qualquer Estado ou qualquer município

Na segunda declaração o servidor declara que não sofreu condenação penal, nos 8(oito) anos pretéritos, por:

I - ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral;

II - prática de crimes previstos na Lei federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente;

III - prática de crimes previstos na Lei federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso;

IV – prática de crimes previstos na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 - Lei Maria da Penha.

Após a nomeação é exigido do servidor a Declaração de Inexistência de Causa de Inelegibilidade e de Impedimentos (78683095), de acordo com o Decreto nº 39.738/2019, e declaração que não exerce comércio, ou participa de gerência ou administração de sociedade ou empresa privada, personificada ou não personificada, nos termos da Lei Complementar nº 840/2011(78682981).

Informamos que tais declarações integram o rol dos controles primários existentes nesta Secretaria no que tange à identificação de servidores que se declaram impedidos de exercer cargos ou funções públicas.

Relativamente ao item "2", esclarecemos que a Secretaria de Estado de Atendimento a Comunidade do Distrito Federal, foi criada pelo Decreto nº 39.633 de 21 de janeiro de 2019, fazendo parte da estrutura da Casa Civil até a criação da unidade orçamentária, conforme menciona o artigo 5º:

Art. 5º Até a criação da unidade orçamentaria da Secretaria de Estado de Atendimento à Comunidade do Distrito Federal, as atividades de apoio operacional, administrativo, orçamentário e financeiro serão desempenhadas pela Casa Civil do Distrito Federal.

A unidade orçamentária foi criada em meados de março de 2021, passando a Secretaria ter estrutura própria, e conforme consulta não ocorreram casos de demissão de servidores deste período até o momento atual. Esclarecemos, ainda, que no período ao qual a estrutura fazia parte da Casa Civil, a Coordenação de Apuração de Responsabilidades da Casa Civil, não detectou casos de servidores da Secretaria de Estado de Atendimento à Comunidade, demitidos ou destituídos de cargos em comissão por força de procedimentos administrativos ou judiciais.

Em atenção ao item "3" da presente demanda, informamos que o servidor *****, foi nomeado pelo Decreto de 17 de novembro de 2020, publicado no DODF nº 218 de 18 de novembro de 2020, para exercer o cargo em comissão, símbolo CC-08, de Gerente, da Gerência de Execução de Projetos de Assistência Comunitária (78684790), sendo que seu processo de nomeação foi devidamente instruído com as declarações para efeito de nomeação (78712239 e 78712340) exigidas pelo Decreto nº 39.738/2019, nas quais o servidor declarou não possuir processo administrativo ou judicial, de qualquer natureza, no âmbito da União, do Distrito Federal, ou de qualquer Estado ou Município, bem como, que não sofreu condenação penal.

Por ocasião da posse, ocorrida em 18.11.2020 (78683560), o interessado apresentou, conforme exigência da legislação em vigor, Declaração de Inexistência de Causa de



Inelegibilidade e de Impedimentos (78683756), de acordo com o Decreto nº 39.738/2019, e declaração que não exerce comércio, ou participa de gerência ou administração de sociedade ou empresa privada, personificada ou não personificada, nos termos da Lei Complementar nº 840/2011 (78683648).

Diante do exposto, informamos que a Secretaria seguiu todos os trâmites exigidos para nomeação e posse do servidor ******, na qual não foi encontrado óbice, diante da legislação vigente.

Por meio do Doc. SEI/GDF 79623205, a Assessoria Jurídico-Legislativa manifesta-se, conforme segue:

Instada, a Diretoria de Gestão de Pessoas desta SEAC/DF se manifestou no despacho 78677951, o qual responde aos questionamentos da solicitação de informações da Doutra CGDF, ao informar: (i) quais são e que foram observados os controles primários; (ii) à época da nomeação do servidor, a estrutura de gestão de pessoas desta SEAC/DF era subordinada a Casa Civil do DF, bem como que a coordenação de apuração de responsabilidades não detectou qualquer irregularidade na nomeação estampada na citada solicitação de informações; e (iii) que o processo de nomeação do servidor observou a legislação pertinente, exigindo no pretense nomeado toda a documentação descrita nos diplomas legais aplicáveis.

O compulsar dos autos revela que, ainda que a época da nomeação do servidor não se tenha detectado qualquer óbice ao ato, existem nos autos a notícia e indícios de possíveis irregularidades no procedimento de nomeação em voga, motivo pelo qual esta AJL sugere que: (i) seja remetida à CGDF a íntegra do despacho SEAC/SUAG/DIGEP 78677951 com a informação de que será indicada sindicância para apuração de eventual infração disciplinar; e (ii) seja instaurada sindicância para apuração de eventual infração disciplinar, nos termos do inciso II do art. 214 da Lei Complementar 840, de 23 de dezembro de 2011.

Por meio do Despacho - SEAC/GAB, Doc. SEI/GDF 91595860, é encaminhado para providências para apuração, conforme segue:

Encaminhamos para conhecimento e providências pertinentes, quanto a indicação de membros para compor a Comissão de Sindicância sugerida no Despacho da AJL (91384762), para apuração da materialidade de infração disciplinar do servidor *****

Solicitamos ainda que, essa Subsecretaria de Administração Geral envie posteriormente a minuta para a efetivação da publicação no Diário Oficial do Distrito Federal.

Tendo o Órgão se manifestado no processo nº 00480-00005506/2021-74, 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 evidências que comprovem o acompanhamento ativo por parte do Órgão para detecção de possíveis penalizações de seus



servidores ativos e seus reflexos nos cargos ocupados. Houve apenas menção em relação ao procedimento adotado para admissão, conforme podemos observar:

“Em respeito a essa normatização a Secretaria de Estado de Atendimento a Comunidade do Distrito Federal, para iniciar o processo de nomeação de servidor, solicita a entrega de duas declarações.”

Diante da manifestação, não restou comprovado a existência 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 a cada servidor listado nas Solicitações de Informação. Aqui não cabe a análise do mérito feito pela Unidade, mas apenas se foi ou não analisado e concluído.

Como já mencionado aqui, a lista é apenas uma informação inicial para que a 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.

Foi constatado nas manifestações a existência de procedimentos apuratórios em relação a lista de servidores encaminhada, conforme podemos observar:

“Encaminhamos para conhecimento e providências pertinentes, quanto a indicação de membros para compor a Comissão de Sindicância sugerida no Despacho da AJL (91384762), para apuração da materialidade de infração disciplinar do servidor

Tendo em vista o relatado, concluímos que os casos listados foram tratados quanto aos reflexos no cargo no Órgão, porém não demonstrou possuir controles internos proativos. Sugerimos a criação de rotina juntamente com a unidade de controle interno, para identificar servidores que sofreram punições e elaborar procedimentos de tratamento nos casos detectados, para verificar possíveis reflexos nos cargos ocupados.

Causa

Em 2021:

Ausência de Controles Internos primários.

**Consequência**

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

Recomendação:**Secretaria de Atendimento à Comunidade do Distrito Federal:**

- R.1) 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, 26/12/2022



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 26 /12/2022, 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 **EFDBCf82.1F6049F5.B171B836.7D5FD9EB**
